

На правах рукописи

Кашунина Ирина Валерьевна

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель
доктор социологических наук,
профессор Исаев Б.А.

Санкт-Петербург, 2004 г.



Диссертация выполнена на кафедре политологии Балтийского государственного технического университета «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова.

Научный руководитель:
наук,

доктор социологических
профессор
Исаев Борис Акимович

Официальные оппоненты:
наук,

доктор социологических
профессор
Грибанова Галина Исаковна
кандидат политических наук,
доцент
Большаков Сергей

Николаевич

Ведущая организация:

Санкт-Петербургский
государственный университет
культуры и искусств

Защита состоится 3 декабря 2003 года в _____ часов на заседании Диссертационного совета Д 212.199.14 по защите диссертаций на соискание ученых степеней доктора политических и педагогических наук при Российском государственном педагогическом университете имени А.И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 48, корп. 20, ауд. 

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке РГПУ им. А.И. Герцена.

Автореферат разослан « 3 » ноября 2004 г.

2005-4

900353

18069

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат исторических наук, доцент

Л.К.Ермолаева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**Актуальность исследования**

Процесс построения демократического общества в России неразрывно связан с развитием института местного самоуправления. Местное самоуправление является неотъемлемым элементом гражданского общества, делающим возможным более полное и эффективное выражение народной воли. В его основе заложен принцип, позволяющий эффективно сочетать интересы гражданина, местного сообщества, структур гражданского общества и государства.

Местное самоуправление играет важную социально-экономическую роль в современной России. В его задачу входит своевременное и полное оказание услуг и удовлетворение потребностей местного сообщества, развитие экономического и социального потенциала территории, налаживание экономических связей на территории муниципального образования, содействие процессам социализации и демократизации общественной жизни и т.д.

Выступая в качестве нижнего уровня публичной власти, местное самоуправление обладает всей полнотой политической власти на данной территории и несет ответственность за происходящее на ней. Решения органов местного самоуправления имеют обязательную силу на территории данного муниципального образования.

Однако, несмотря на признанную значимость данного института, нельзя утверждать, что его становление в России завершилось. Этот процесс происходит тяжело и противоречиво, с периодическими отклонениями от первоначально заданного курса, сталкиваясь на своем пути с разными трудностями, как то: несовершенство законодательства, отсутствие демократических традиций в обществе, низкая правовая и политическая культура, сознательное противодействие развитию института местного самоуправления со стороны властей, недостаточное финансирование и т.д. Существует опасность замены ростков местного самоуправления на государственное управление на местах. Опасность встраивания института местного самоуправления в вертикаль исполнительной власти.

С принятием в 2003 году закона о местном самоуправлении обозначился новый этап муниципальной реформы, призванный во многом изменить ситуацию в сфере местного самоуправления. Окончательно закон вступит в силу с первого января 2006 года. Однако уже сейчас существует мощное противодействие со стороны заинтересованных групп реализации данного закона в полном объеме. Поэтому представляется целесообразным определить возможные векторы развития института местного

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
93 108 4 906

самоуправления, последствия того или иного варианта развития событий и доступные средства для исправления ситуации.

Степень научной разработанности проблемы

Проблема становления и развития местного самоуправления как части политической системы государства и элемента гражданского общества неоднократно поднималась в трудах мыслителей, философов и политологов прошлого и настоящего

О правильных формах обустройства государства, оптимальных способах управления обществом, проблемах централизации и децентрализации в свое время писали многие известные авторы, в том числе Платон, Аристотель, Т.Гоббс, Дж.Локк, Т.Джефферсон, А. де Токвиль, Г.Гегель, К.Маркс и Ф.Энгельс, М.Вебер, и др.

Русская философско-политическая мысль сконцентрировалась на проблеме разграничения власти между государственными и самоуправленческими институтами в середине XIX - начале XX веков. Тогда в России разгорелись споры о преимуществе общественной и государственной теорий местного самоуправления. Сторонниками общественной теории самоуправления выступали А.И.Васильчиков, Н.М.Коркунов, В.И.Лешков и др. Идеи государственной теории местного самоуправления в своих работах отстаивали В.П.Безобразов, А.Д.Градовский, Н.И.Лазаревский и др.¹

Проблемы юродского самоуправления оказались в центре внимания научной мысли XX века. Особенно следует отметить труды ученых Л.А.Велихова, который творчески обобщил накопленные знания, но главное - выделил общину в качестве основного субъекта самоуправления. Его идеи нашли свое воплощение в советской системе управления во времена НЭПа, но были забыты в период коллективизации и индустриализации. В результате проблемы местного самоуправления в нашей стране долгое время вышли из поля зрения научной общественности. Советское самоуправление рассматривалось или в общем контексте управления обществом², или как производственное социалистическое самоуправление трудящихся.

Проблемы общественного самоуправления вновь вышли на передний план науки и практики социального управления в связи построением нового демократического государства Российская Федерация.

Основы организации и деятельности органов местного самоуправления заложены в Конституции РФ 1993 года, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», указах Президента

¹ Коркунов М.Н. Русское государственное право. М. 1909г., Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. М. 1869-1871гг., Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб. 1910г., Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на западе Европы и в России, Собр. Соч. т. 9, СПб. 1904 г., Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб. 1882г., Локк Дж. Два трактата о правлении/ Сочинение в 3-х томах, т. 1-2, М. 1985

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования. В 2 ч. - М. Ленинград. 1928

³ Напр. Афанасьев А.Г. Научное управление обществом. - М. 1973, Суворов Л.Н., Аверин А.Н. Социальное управление: опыт философского анализа. М. 1984

РФ, постановлениях Правительства РФ, резолюциях Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ, законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, уставах муниципальных образований и других нормативных актах.

Исследованием правовых аспектов становления института местного самоуправления и основ муниципального права занимались А.Н.Демьяненко, Н.Б.Косарева, В.В.Куликов, О.Е.Кутафин, А.А.Обушенков, В.И.Фадеев, В.Е.Чиркин, Е.С.Шутрина⁴.

Система государственного и муниципального управления описана в работах Г.В. Барабашева, И.А.Богачека, А.Г. Воронина, В.А. Лапина, О.М. Ройя, Н.В. Постового, А.Н. Широкова⁵.

Проблема развития местного самоуправления в России в конце XX века - начале XXI века понималась в трудах Г.В. Атаманчука, Н.Великой, Л.В.Гильченко, М.Б.Горного, Н.А. Емельянова, В.Г. Игнатова, В.В. Рудого, П.А. Федосова, В.Шишкина, диссертационной работе Широкова А.Н.⁶.

Анализ экономических основ местного самоуправления представлен в работах С.А.Авакьяна, Н.А.Бородулиной, А.Г. Гранберга, В.Н.Ивановой, Г.Старцевой, В.В.Рудого⁷.

Развитию проблем федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации, роли и места местного самоуправления в общей политической системе России дан толчок в работах С.Митрохина, В.Гельмана, С.Рыженкова, диссертационной работе Т.Н. Михеевой⁸.

⁴ Чиркин В.Е., Современные модели местного самоуправления// Российский юридический журнал. М. 1995. №3 (7). Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994г. Шутрина Е.С. Муниципальное право М 2000г., Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. 1997 г. Демьяненко А.Н. Обушенков А.А. Муниципальное управление, Хабаровск - Н.Новгород 1998г. Косарева Н.Б. Законопроект о местном самоуправлении представляет собой способ решения государственных проблем на местном уровне// www.cityaleconomics/publications Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность/Государство и право, 2000. №11

⁵ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб. 2003г. Барабашев Г.В. О чужих и чужестранном самоуправлении в США// Государство и право - 1994 - №5. Постовой Н.М. Местное самоуправление: история, теория, практика. М. 1995г. Воронин А.Г. Лапин В.А. Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством, М. 1998г

⁶ Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт, Тула, 1996 г. Игнатов В.П. Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ. Ростов-на-Дону. 2002г. Федосов П.А. Валентей С.Д. Соловей В.Д. Любонный В.Я. перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты// Полис, 2003. №1. Горный М.Б. История местного самоуправления в России// Местное самоуправление: проблемы и перспективы. СПб. 1997 г. Гильченко Л.В. Реформа местного самоуправления в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления/Государственная власть и местное самоуправление в России. М. 1998г. Ветлика Н. В.Шишкин Местное самоуправление: еще одна попытка реформы//Свободная мысль-XXI век, 2003. №6. Атаманчук Г.В. Сущность и истоки местного самоуправления//Муниципальный мир. 1999. №1, автореф. диссер. на соискание уч. степ. канд. пол. наук Широкова А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. М. 1998

Авакьян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе// Право 1998 №2-3. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление Ростов-на-Дону. 2003 г. Старцева Г. Как реорганизовать местное самоуправление// Муниципальная политика. М., 2002. №5-6, Иванова В.Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики. СПб. 1995 г. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики М. 2001г

⁸ Митрохин С.С. Местное самоуправление в центре федеральной политики// Муниципальная политика М. 2002 г. В.Гельман. Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика в кн. Местное самоуправление в современной России. М. 1998 г. Рыженков С. Органы государственной власти субъектов РФ в реформе системы местного самоуправления 1994-1997гг// Местное

Признавая двойственную природу местного самоуправления, его общественно - государственный характер, вызывает возражение утверждение Т.Н.Михеевой о необходимости изменения ст. 12 Конституции РФ, включения местного самоуправления в систему государственной власти. В данном случае речь уже будет идти о местном управлении государства на местах, но не о местном самоуправлении.

Социологические исследования проблем местного самоуправления и оценки россиянами местного самоуправления представлены в работах исследовательской группы ЦИРКОН, Фонда «Общественное мнение», работах Ф.М.Бородкина, И.В.Задорина, Т.В.Островской, А.С.Петраковой, диссертационной работе Цветковой Г.А. .

Сравнением моделей местного самоуправления России и западных стран занимались Грибанова Г.И., О.Зеевальд, Г.Люхтерхандт, А.М.Осавелюк, Н.С.Тимофеев, А.И.Черкасов¹⁰.

Анализ состояния и перспектив развития территориального общественного самоуправления представлен в работах Е.Н. Заборовой, Д.А. Левчика, диссертационной работе Н.В.Шубиной¹¹.

Проблеме становления местного самоуправления значительное внимание уделяли зарубежные авторы Х. Альен, С. Авинера и А. Де-Шалит, Р.Даль, М.Доган, Д. Кинг, Дж. Стокер, Дж. Стюарт, Ф.Хантер, Дж. Чэндлер и др.¹².

В ходе написания работы использованы материалы специализированных изданий по проблемам местного самоуправления: «Муниципальная политика», «Городское управление», «Муниципальная власть», «Муниципальное право», а также материалы на данную тему в периодических печатных изданиях, таких как «Российская газета», «Коммерсант», «Дело», «Новая газета», «Петербургский Час Пик», «Эксперт Северо-Запада», многочисленные муниципальные газеты. Несомненный

самоуправление: теория и практика. М., 1997г.. автореф. дис. д.ю.н.. «Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничение полномочий». М. 2003г.

⁹ ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления), февраль-май 1999 г., ФОМ. «Тестирование понятия «местное самоуправление» (август 2000 г.). Островская Т.В., Задорин И.В. «Общественное мнение о местном самоуправлении»//Полития. 1998г.. №4., Бородкин Ф.М. Ценности местного самоуправления и возможности местного самоуправления//Соисс. 1997. №1: автореф. Диссертации на соискание уч. Степени доктора социологических наук Цветковой Г.А., М., 2003.

¹⁰ Грибанова Г.И. Местное самоуправление в политической системе развитых демократий (сравнительный анализ западноевропейских стран). Автореф. докт. дисс. - СПб., 1998; Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика, М., 1998 г., Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ, М., 1982 г., Остром Винсент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.1993 г., Осавелюк А.М. Канада: местное управление и местное самоуправление//Региональное управление и местное самоуправление. М., 1995 г.

¹¹ Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития//Соисс. 2002. №2. Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом//Соисс. 2002. X². автореф. дис....ШубинойХ К.В. Гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития. СПб., 2002 г.

¹² Alien H. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. Hague. 1990. Avinera S., De-Shalili A. Individualism and Communitarian. Oxford. 1992. Даль Р.О демократии. Пер. с англ. А.С. Богдановского/Под ред. О.А. Ялякринского. - М. 2000; Dogan M The mandarins of Western Europe. Хантер Ф. Структура власти в общине. - М., 1953; Chandler J. Public Policy-Making for Local Government. Beckenham. 1998. King D., Stoker G. (eds.) Rethinking Local Democracy. L., 1996.

научный интерес вызывают выпуски Московского общественного научного фонда из серии «Библиотека муниципального служащего».

Ценными источниками оказались публикации на тему местного самоуправления на следующих интернет-сайтах: <http://www.deraocracy.ru>, http://www.edu_municip_nw.ru, <http://www.kmo.ru>, <http://wwwwww.legislature.ru>, <http://www.munisipal.akad.ru>, <http://rels.obninsk.com>, <http://www.rosbalt.ru>, http://www.spb_municip.nw.ru, <http://www.spb.msu.ru>, <http://strategy-spb.ru>, <http://www.urbaneeconomics.ru>, <http://www.urb.ru>, <http://www.vabloko.ru>.

Объект исследования: местное самоуправление как демократический институт современного российского общества и государства.

Предметом исследования выступают теоретические концепции местного самоуправления, начавшаяся реформа местного самоуправления в современной России и его перспективы в России в начале XXI века.

Анализ политологической, философской, социологической, юридической литературы, результаты исследования практики местного самоуправления и личный опыт диссертанта позволили сформулировать рабочую гипотезу, заключающуюся в увязке развития местного самоуправления с развитием демократии в России и усилением управляемости государством в целом от укрепления управляемости на местах через органы местного самоуправления.

Цель исследования: проанализировать теоретические подходы к местному самоуправлению и практику его применения в Российской Федерации в конце XX века - начале XXI века, сравнить концепции местного самоуправления 1995 и 2003 годов с точки зрения улучшения управляемости в стране и развития демократии в Российской Федерации, определить перспективы развития данного института в России в XXI веке.

Задачи исследования:

1. Проанализировать основные теоретические подходы к местному самоуправлению с точки зрения возможности их практического применения в России,
2. Обобщить опыт реализации местного самоуправления в России за последнее десятилетие;
3. Выявить наиболее принципиальные проблемы, являющиеся ключевыми для развития местного самоуправления и пути их решения;
4. Сформулировать положительные и отрицательные стороны начавшейся реформы местного самоуправления;
5. Определить перспективы развития института местного самоуправления в России в начале XXI века.

Методологические основы исследования: концепция общественной и государственной теории местного самоуправления, системный подход, позволяющий представить институт местного самоуправления как организованную совокупность элементов, проанализировать местное самоуправление как часть общероссийской политической системы в условиях ее трансформации.

Методы исследования.

В ходе исследования применялись такие методы как системный, исторический, структурно-функциональный подход, социологический, сравнительный и аксиологический анализ.

Использовались такие общенаучные методы такие, как анализ, синтез, дедукция, индукция.

Этапы исследования.

Первый этап - 2001 - 2002 гг. - сбор, анализ и обобщение имеющейся литературы по теме диссертационного исследования, исследование основных теорий, типов и моделей местного самоуправления, формулировка темы, начало разработки ее теоретических основ.

Второй этап - 2002 - 2003 гг. - изучение существующей практики местного самоуправления, исследование различных проектов нового закона о местном самоуправлении, анализ принятого Государственной Думой РФ в свете ее сравнения с законом о местном самоуправлении 1995 года, сбор и обработка результатов социологических исследований не тему местного самоуправления, продолжение исследования теоретических основ местного самоуправления.

Третий этап - 2003 - 2004 гг. - завершение сравнительного анализа концепций местного самоуправления 1995 и 2003 годов, определение перспектив развития института местного самоуправления в России в начале XXI века с учетом имеющихся факторов и условий, от которых зависит выбор той или иной модели развития, оформление результатов исследования.

Репрезентативность исследования.

Репрезентативность исследования является высокой благодаря глубокому анализу проблемы с привлечением 200 российских и иностранных источников, в том числе:

- Нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также результатов судебной практики в сфере местного самоуправления.
- Нормативно-правовых актов стран развитых демократий.
- Аналитических материалов, проектов решений палат Федерального Собрания, Конгресса муниципальных образований, независимых аналитических центров, специализирующихся по вопросам местного самоуправления.
- Материалов периодической печати и СМИ.
- Результатов социологических исследований на тему местного самоуправления общегосударственного и регионального уровней.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в работе исследуется состояние и перспективы развития местного самоуправления в РФ в условиях начавшейся муниципальной реформы, анализируются положительные и отрицательные стороны новой концепции местного самоуправления в свете сравнения с моделями местного самоуправления развитых демократий.

При этом:

- проанализированы основные теоретические модели местного самоуправления, обосновывается возможное применение некоторых из них в России исходя из учета российских традиций и менталитета;
- определены основные направления и оптимальные формы организации местного самоуправления в России с учетом российского и западного муниципального опыта;
- выявляются различия двух подходов к институту местного самоуправления, исходя из двух концепций местного самоуправления, принятых за последнее десятилетие в России;
- обозначаются проблемы, пути их решения и перспективы развития института местного самоуправления в начале XXI века.

Трудности, связанные с анализом состояния и перспектив развития местного самоуправления в РФ, вызваны тем, что в настоящий момент реформа местного самоуправления уже запущена, но окончательно оформится к 1 января 2006 года. Ситуация в сфере местного самоуправления меняется буквально на глазах, и поэтому сейчас можно оценить только наиболее общие возможные ее последствия.

Положения, выносимые на защиту:

1. Местное самоуправление в России, являющееся важным фактором социально-экономического развития нашей страны и условием ее демократизации, в настоящее время существует во многом формальным образом. Многие признаки местного самоуправления, такие, как финансовая автономность, самостоятельность в определении первоочередных задач, привлечение населения к участию в делах местного сообщества, учет мнения населения при принятии решений и другие на практике полностью не реализуются.

2. Анализ существующих проблем органов местного самоуправления подтвердил необходимость проведения широкой муниципальной реформы, направленной на структурную реорганизацию органов местного самоуправления, распределение полномочий между уровнями власти и обеспечение финансовой самостоятельности муниципальных властей.

В частности, необходимыми мерами улучшения состояния местного самоуправления в России, являются:

- переход на двухуровневую систему местного самоуправления;
- закрепление за каждым уровнем власти четко очерченного круга полномочий с указанием источников их финансирования;
- четко прописанная процедура передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- активизация межмуниципального сотрудничества;
- расширение форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении;
- развитие политической и правовой культуры, инициативы граждан и местных сообществ

3. Начавшаяся реформа в основном касается структурных изменений органов местного самоуправления, проявившаяся в переходе на

двухуровневую систему (поселение и район). Вопросы перераспределения полномочий между уровнями власти и финансового обеспечения деятельности местных органов власти прописаны недостаточно четко.

4. Сравнение двух концепций развития местного самоуправления 1995 и 2003 гг. свидетельствует о наметившемся изменении отношения руководства страны и общества к институту местного самоуправления. Если раньше он выполнял декоративную роль демократического элемента нового российского государства, то сейчас на местное самоуправление возлагаются серьезные практические задачи. Этот институт рассматривается, в том числе, и с точки зрения обеспечения управляемости в стране, представительства государства в тех сферах, где его присутствие ощущается слабо.

5. В новой концепции местного самоуправления заложено два противоположных варианта развития данного института в России.

С одной стороны, предполагается расширение форм непосредственного участия граждан в управлении государством, что дает возможность развития непосредственной демократии на местах и укоренения института местного самоуправления в нашей стране. Однако патерналистские ценности, господствующие на современном этапе в России и ориентация на невмешательство в дела государства граждан, ставят под сомнение динамичное развитие самоуправленческих начал в нашей стране. С другой стороны, новая концепция увеличила влияние государства в сфере местного самоуправления. Одновременно с этим появляется инициативы, как то назначение губернаторов по представлению Президента РФ и мэров городов по представлению глав регионов, которые могут свести на нет все полезные начинания муниципальной реформы. Это усиливает тенденцию огосударствления местного самоуправления, его замене местным управлением.

Условиями, влияющими на развитие местного самоуправления в России, являются:

- заинтересованность руководства страны в развитии России как демократического государства с сильным местным самоуправлением;
- умение органов местного самоуправления отстаивать свои права;
- готовность россиян к участию в управлении государством, к самоорганизации и самоуправлению.

6. Представляется возможным реализация следующих тенденций развития местного самоуправления в начале XXI века в России:

- тенденция сохранения института местного самоуправления формальным образом;
- тенденция замены местного самоуправления местным управлением;
- тенденция закрепления отдельных форм и признаков местного самоуправления на российской почве в условиях постепенного развития демократии участия.

К сожалению, говорить о динамичном автономном развитии местного самоуправления в Росси не приходится, т.к. ни власти, ни сами граждане не готовы к такому варианту развития событий. Чтобы реализовать третий

вариант, наиболее полно соответствующий развитию демократии участия и стратегическим целям нашего государства на современном этапе, на наш взгляд, необходимо:

- законодательно закрепить объем полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти разных уровней;

- обеспечить максимальную финансовую самостоятельность органов местного самоуправления с одновременным усилением судебного контроля за решениями органов местного самоуправления;

- обобщить опыт эффективного муниципального управления и усовершенствовать систему обмена опытом между муниципалитетами;

- разработать и внедрить комплекс мер по привлечению населения к участию в делах местного сообщества;

развивать правовую и политическую культуру россиян в вопросах местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования.

Исследование является обогащением теоретических подходов к решению проблем местного самоуправления, фиксацией проблем и перспектив развития одного из наиболее важных социально - значимых институтов современного российского общества и государства в начале XXI века, определением его роли и статуса в обществе и государстве в связи с новыми задачами, стоящими перед Россией.

Практическая значимость работы связана с тем, что она позволяет заложить основу для принятия решений по вопросам дальнейшего развития местного самоуправления в России, повышения эффективности реформы местного самоуправления. Основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в работе российских органов местного самоуправления. Полученные результаты могут применяться в преподавании соответствующих курсов, спецкурсов и спецсеминаров по указанной проблематике.

Рекомендация по использованию результатов диссертационного исследования.

Результаты исследования могут быть использованы в работе:

- преподавателей политических дисциплин, дисциплин юридического и социологического цикла;

- учреждений по подготовке и переподготовке муниципальных кадров для местного самоуправления и чиновников, занимающихся вопросами местного самоуправления;

- специалистов местного самоуправления, как муниципальных депутатов и чиновников, государственных служащих и исследователей местного самоуправления независимых аналитических центров;

- разработчиков нового законодательства о местном самоуправлении в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Апробация результатов исследования:

Основные положения диссертации подтверждены апобацией на семинарах:

1. "Геополитическая доктрина России: реалии и проблемы выбора». Материалы научной конференции, Санкт-Петербург, 5-6 марта 2004г. СПб., БГТУ, 2004.
2. Туманизм, глобализм и будущее России». Материалы Международной научной конференции. Санкт-Петербург, 15 ноября 2002 года. БГТУ, СПб, 2002.
3. «Менеджмент XXI века: проблемы качества». Материалы IV международной научно-практической конференции, 15-16 апреля 2004г. СПб., 2004г.
4. Управление и гуманитарное знание. Материалы междисциплинарного научного семинара, СПб, 2004 г.

Структура диссертации: диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений, иллюстрирована схемами, таблицами и диаграммами.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы, освещается степень ее разработанности, ее теоретическая и практическая значимость, сформулированы цели и задачи исследования, ее методологическая база, приведены положения, содержащие элементы научной новизны, выделены основные положения, выносимые на защиту, подчеркнута практическая значимость работы.

Первая глава «Понятие, сущность и модели местного самоуправления» посвящена теоретическим основам рассматриваемой в диссертационном исследовании темы.

В первом параграфе «Взгляды мыслителей прошлого и настоящего на социально-политическое устройство общества и государства, проблему централизации, децентрализации и самоуправления» представлены основные теоретические подходы к местному самоуправлению, определен путь развития самоуправленческих идей в России и в мире.

Делается вывод о том, что движение мировой мысли идет по пути обоснования необходимости развития самоуправленческих начал в управлении государством и обществом. Еще Платон и Аристотель выдвигали идею полиса как оптимальной формы государственного устройства, обеспечивающую процветание общества и гармоничное развитие граждан. На разных исторических этапах политическая мысль то доказывала необходимость развития самоуправленческих начал, то подвергала ее сомнению. В России споры государственников и самоуправленцев окончательно оформились к середине XIX века в виде государственной и общественной теорий местного самоуправления.

Сторонники общественной теории государства (Н.М. Коркунов, В.И. Лешков, А.И. Васильчиков) отстаивали тезис о негосударственном характере местного самоуправления. Противопоставляя институт местного

самоуправления государству, самоуправленцы предоставляли местному сообществу ведать своими собственными делами и особенное внимание уделяли хозяйственной составляющей данного института. Н.М Коркунов так сформулировал суть данной теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами».

Сторонники государственной теории (Н.И.Лазаревский, А.Д Градовский, В П Безобразов) считали, что сущность местного самоуправления заключается в распределении обязанностей по управлению государственными делами между центральными местными властями. Они полагали, что все полномочия в области местного самоуправления даны государством и имеют своим источником государственную власть. Так, В.П.Безобразов утверждал, что «государство и самоуправление неразделимы и что попытки разъединения могут привести к разрушению или самоуправления или государства, т.к. первое не может же сделаться во втором - государством в государстве»¹³.

В главе проанализированы современные подходы к институту местного самоуправления - локалистская теория, концепция общественного выбора, подход с точки зрения дуалистического государства и подход с позиции школы социальных отношений. Анализ данных концепций позволяет сделать вывод о том, что все существующие теории местного самоуправления свидетельствуют о сближении общественной и государственной теорий местного самоуправления. Кроме того, больше внимания уделяется практической составляющей данного института, будь то решение вопросов местного значения, проблемы благосостояния или предоставление услуг. Так, теория общественного выбора сконцентрировалась на вопросах предоставления товаров и услуг местному сообществу. Утверждается, что люди действуют, исходя из стремления максимизировать функцию полезности, и этому соответствует работа органов местного самоуправления

Теория дуалистического государства сводится к тому, что социальным инвестированием предпочитают заниматься на государственном уровне, а социальным потреблением - на местном. Социальное потребление включает обеспечение образованием, медициной, жильем. Однако, именно эти направления требуют сейчас пристального внимания и поддержки со стороны государства.

В ходе исследования стало очевидно, что обе теории страдают крайностями, и общественно-политическая мысль XX века доказала необходимость сближения и сочетания этих двух теорий. Государственные и общинные интересы часто пересекаются и порой трудно отделить одни интересы от других. Поэтому противопоставление государства и местного самоуправления как двух непересекающихся кругов не соответствует реальности и требованиям современного этапа развития российского

¹³ Безобразов В П Государство и общество Управление и самоуправление и судебная власть СПб. 1882. с 1

общества. Стремление к огосударствлению местного самоуправления представляется диссертанту опасной, подрывающей основы демократического устройства России. Утверждается, что передача отдельных полномочий органам местного самоуправления позволяет государству сконцентрироваться на стратегических целях и задачах, не теряя влияния и контроля за ситуацией внутри страны. Это позволяет заложить основы для партнерских отношений между государством и обществом.

Местное самоуправление в России на настоящем этапе испытывает на себе влияние этих двух основных направлений мысли и сочетает в себе элементы той и другой теории. Влияние общественной теории на местное самоуправление в России проявилось в закреплении в Конституции РФ принципа невхождения данного института в органы государственной власти, его самостоятельности в пределах собственных полномочий. «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» - говорится в ст. 12 Конституции РФ.

Влияние государственной теории местного самоуправления проявилось в том, что местное самоуправление в нашей стране не было рождено «снизу», а насаждалось «сверху» решениями руководства государства. Этим обосновывается сильное влияние со стороны государства на органы местного самоуправления. Отмечается, что российское общество все еще пребывает в «разобранном состоянии», которое вообще не способно пока служить фундаментом чего-либо. И в такой ситуации инициатива «снизу», необходимая для углубления и закрепления демократических реформ, слабо представлена со стороны масс и институтов гражданского общества. Главным двигателем реформ становятся лидеры и элиты.

Во втором параграфе «Роль местного самоуправления в развитии современного российского общества и государства» определяется роль института местного самоуправления в развитии современного российского общества. Движение России по демократическому пути предполагает наличие эффективного местного самоуправления. Начиная с Аристотеля, утверждающего, что демократическим началом является то, когда граждане решают все дела¹⁴, укрепление демократии непосредственно связано со степенью развития самоуправленческих начал в обществе. Л.А.Велихов утверждал, что «нет общей свободы без свободы местного самоуправления»¹⁵. Этот принцип нашел свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления, где говорится, что «органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя»¹⁶.

В исследовании отмечается важная роль института местного самоуправления в политической, экономической и социальной сферах общества. Местное самоуправление находится на пересечении всех сфер

¹⁴ Аристотель Политика, Минск. 1998, с. 571

¹⁵ Цит. по Т.М Говоренкова Читаем Велихова вместе, М., 1999, с. 9

¹⁶ Европейская Хартия о местном самоуправлении// Сопис, 1997, "№1. с. 90

жизнедеятельности человека, что определяет его многогранность и большое значение в регулировании, управлении различными общественными процессами. Обладая всей полнотой политической власти на местах, местное самоуправление задействовано в управленческих процессах страной, в тоже время несет ответственность непосредственно перед жителями муниципального образования. Здесь важно, что несмотря на общее непонимание населением сути и преимуществ данного института (только 7% процентов опрошенных ассоциируют местное самоуправление с инициативой снизу, большинство воспринимает данный институт либо как «орган решения проблем», характерный для советского периода, либо как низовой элемент государственной вертикали)¹⁷, граждане не готовы отказаться от выборности местных органов власти. В июле 2001 г. принцип выборности поддержали 64% опрошенных россиян¹⁸.

В настоящий момент местное самоуправление в России представляет собой пограничное явление между государством и обществом, сочетающее в себе государственное и самоуправленческое начало. Двойственная природа данного института определена его правовым статусом и функциями, которые на него возложены. В этом случае взаимодействие с государственными началами должно строиться в соответствии с принципом субсидиарноеTM, который предполагает приоритет (при прочих равных условиях) прав более малой общности по сравнению с общностью более крупной. В такой модели государство и местное самоуправление становятся равными и взаимовыгодными партнерами.

В третьем параграфе «Типы местного самоуправления» исследуются существующие пути развития местного самоуправления - англо-саксонский, континентальный, смешанный тип и система советов. Делается вывод, что англо-саксонский тип местного самоуправления не может быть полностью реализован в России, т.к. предполагает наличие развитой правовой и демократической культуры, инициативы граждан и общественных организаций, высокий уровень самоорганизации, которые недостаточно распространены в нашей стране сегодня. Континентальный путь развития самоуправления на взгляд диссертанта мало желателен, т.к. предполагает сильное влияние государства на местное самоуправление, постоянный контроль со стороны государственных представителей на разных уровнях управлений и дублирование полномочий. Реформа местного самоуправления во Франции в 1980-х привела к большей демократизации сферы местного самоуправления и снижению влияния государства, которое, тем не менее, продолжает оставаться весьма сильным. Система советов, долгое время существовавшая в нашей стране, не соответствует требованиям современной ситуации и структуре российского государства, т.к. предполагает соподчиненность и иерархичность всей системы советов, отрицает принцип разделения властей и предполагает сильную зависимость

¹⁷ ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления». Февраль-май 1999 г.

¹⁸ ФОМ. «Мэры российских городов». 26 июля 2001 г.

органов местного самоуправления от государства, детерминирует развитие местного самоуправления в русле государственной теории местного самоуправления. От такого подхода мы отказались в начале 1990-х, и нет объективных причин для возвращения к нему. Наиболее рациональным и соответствующим современной ситуации нам представляется смешанный тип развития местного самоуправления, предполагающий сочетание автономности местного самоуправления и сильного государственного контроля, многообразие организационных форм местного самоуправления и широкую практику демократического участия граждан в делах местного сообщества.

В четвертом параграфе «Модели местного самоуправления» исследуются основные организационные модели местного самоуправления, на практике подтвердившие право на свое существование. Их анализ позволил сделать вывод об оправданности применения разнообразных форм местного самоуправления в разнообразных климатических и географических условиях России. Наиболее приемлемым для управления крупными городами является модель «совет-сильный мэр», позволяющая сочетать политические и управленческие функции в руках одного человека, что необходимо в условиях управления крупными городскими системами. Модель «совет-слабый мэр» одна из наиболее демократичных, подходит для управления небольших городов, т.к. позволяют наладить более тесное взаимодействие с населением и усилить учет интересов граждан. В небольших поселениях сельского типа оптимальной формой с точки зрения управляемости и соблюдения принципов демократии является модель «совет-староста».

Заслуживает внимания модель «совет-управляющий», популярная в настоящий момент на западе. Она предполагает разделение политической власти, сосредоточенной в руках совета, и управленческо-хозяйственной функций, сосредоточенных в руках наемного менеджера. Это позволит развести вопросы политического представительства и законотворчества и выполнением хозяйственных функций. Изюминка в том, что наемный менеджер остается под контролем совета, который в случае неудовлетворения его работой может его отстранить.

Представляется важным, что в зависимости от климатических условий, местных традиций, уровня демократической культуры может быть выбрана та или иная модель местного самоуправления. Возможность выбора модели населением или представительным органом местного самоуправления предполагает вариативность развития территорий в рамках единого государства.

Общий вывод первой главы состоит в признании общественной, экономической и политической значимости института местного самоуправления на данном этапе развития российского общества и государства, необходимости учета прошлого и настоящего российского и зарубежного опыта при разработке и проведении реформы местного самоуправления в России.

Вторая глава «Анализ перспектив развития местного самоуправления в современной России» посвящена непосредственному анализу состояния местного самоуправления в России и возможным изменениям, вызванным принятием нового закона о местном самоуправлении.

В первом параграфе **«Состояние местного самоуправления в современной России»** анализируется состояние местного самоуправления в России на данном этапе и основные проблемы, с которыми оно столкнулось за время его существования. Констатируется, что местное самоуправление в России в настоящее время во многом существует формальным образом. Есть ряд проблем, с которыми оно не в состоянии справиться самостоятельно. Это такие проблемы, как:

- Внутренняя несогласованность и несистемность российского законодательства о местном самоуправлении. К 2000 году по вопросам местного самоуправления было принято и действовало более 200 федеральных законов, федеральных и региональных нормативных актов и актов органов местного самоуправления¹⁹.
- Отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями власти. Законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления, слабо ориентированы на четкую регламентацию сфер ответственности разных уровней власти, Пересечение полномочий трех уровней власти делает непрозрачной ответственность каждого из них²⁰.
- Несбалансированность доходной и расходной базы местного самоуправления. Слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности, преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом, предназначенным для решения локальных проблем, занять достойное место в системе рыночных отношений²¹.
- Противодействие развитию данного института со стороны властей. Противодействие осуществляется как сознательно, так и несознательно, в результате принятия некорректных и неточных с точки зрения законов нормативных актов²².
- Отсутствие постоянных связей местного самоуправления с местным сообществом. Около 66% россиян считают, что «сегодня

¹⁹ Н. Демина *Виртуальное самоуправление* // Муниципальная политика, М., 2001, №4-5, с. 42

²⁰ Доклад рабочей группы Государственного Совета по вопросам местного самоуправления, М., октябрь 2002 // www.duma.gov.ru

²¹ Игнатов В.Г., Рудой В.В. *Местное самоуправление*. Ростов-на-Дону. 2003, с.3

²² В. Гельман *Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика* в кн. *Местное самоуправление в современной России*. М., 1998, с. 13

органы власти не проявляют внимания к обращениям граждан»²¹. Однако готовность к взаимодействию со стороны граждан не находит взаимности со стороны муниципальных служащих. Так, 80% (против 20%) служащих и депутатов местных органов власти считают, что «серьезное рассмотрение всех инициатив населения отвлекает органы местного самоуправления от решения оперативных проблем и снижает эффективность муниципального управления».

- Низкая демократическая культура россиян. Результаты социологического исследования говорят о том, что россияне не понимают сути и преимуществ местного самоуправления, которое оно в себе несет. Кажется, что пока граждане сами не поймут, что местные вопросы эффективнее решаются на местах, в их собственных интересах, вряд ли удастся добиться серьезного прорыва в области российского самоуправления²⁴.
- Недостаток квалифицированных кадров. Только 2,7% муниципальных чиновников имеют образование по специальности государственное и муниципальное управление²⁵.

Все это говорит о том, что проблемы носят системный характер и назрела необходимость провести широкую муниципальную реформу, ставящую своей целью качественное изменение ситуации в сфере местного самоуправления.

Во втором параграфе «Изменения в подходе к институту местного самоуправления в рамках начавшейся муниципальной реформы» раскрывается суть изменений, который несет в себе закон 2003 года о местном самоуправлении. С введением этого закона изменился подход властей к институту местного самоуправления. Если раньше он воспринимался символически как декоративный элемент демократического государства, то сейчас на него возлагаются серьезные практические задачи. Институт местного самоуправления приобретает большее значение в реализации управленческо-хозяйственных функций государства и общества

Делается вывод, что реформа в основном носит структурный характер, т.к. ее основным моментом является переход на двухуровневую систему самоуправления (поселение и район). В целом, положительно оценивая данное нововведение, отмечается, что вопросам финансирования и правовых гарантий внимания в законе уделяется недостаточно.

В третьем параграфе «Модификация функций органов местного самоуправления» исследуется функциональный набор местного самоуправления. За органами местного самоуправления сохранился значительный набор социально-экономических функций. От качества их выполнения местными властями во многом зависит благополучие граждан и их оценка своего положения, уровня доверия населения к власти в целом.

²¹ Петрова А С «Граждане жалуются на невнимание властей»// Человек и государство. 7 12 2000 г

²⁴ ФОМ «Тестирование понятия «местное самоуправление» (август 2000 г)

²⁵ Рой О М Государственное и муниципальное управление. М 2003 г. с 133

Как положительный момент отмечается появление четко прописанной процедуры передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, что может и должно привести к сокращению нефинансируемых мандатов. Однако низкая правовая грамотность россиян не позволяет правильно оценить деятельность органов местного самоуправления. Завышенные ожидания россиян по отношению к органам местного самоуправления приводят к неудовлетворенности их деятельностью. Открытость местных властей будет способствовать повышению доверия граждан к данному институту и качественному изменению в их деятельности.

В четвертом параграфе «Проблемы материально-финансового обеспечения деятельности местных властей» анализируется финансовое состояние органов местного самоуправления и его изменение со вступлением нового закона в силу. Диссертантом отмечается неудовлетворительное материально-финансовое состояние местных властей и слабые перспективы его улучшения в ближайшем будущем, несмотря на то, что в новом законе сделана попытка развести собственно муниципальные вопросы и государственные. Четко прописанная процедура передачи отдельных государственных полномочий, которая должна позволить сократить нефинансируемые федеральные мандаты, дезавуируется положением о возможности органов местного самоуправления использовать собственные средства для решения государственных дел. Это может привести к тому, что местным властям будет навязываться исполнение отдельных государственных полномочий за свой счет.

Введение временной финансовой администрации в случае ее недобросовестного использования может обернуться снятием губернаторами неугодных мэров.

Предметом исследования в **пятом параграфе «Качественные изменения в структуре органов местного самоуправления»** является структурные изменения органов местного самоуправления. Отмечается более логичное структурное оформление органов местного самоуправления, что должно привести к повышению качества выполняемых ими функций. Значительное увеличение числа муниципальных депутатов компенсируется ограничением занимать должности на постоянной основе в органах местного самоуправления.

Делается вывод, что качество работы местного самоуправления часто базируется на субъективном факторе - деловых и профессиональных качествах руководителя муниципального образования. Отмечается расхождение между желаемым и реальным опытом руководства органов местного самоуправления. Однако вопрос о профессиональной квалификации муниципальной службы остался за кадром нынешней муниципальной реформы.

В шестом параграфе «Формы непосредственной демократии на местах и отношение граждан России в институту местного самоуправления» анализируются формы непосредственной демократии и

общественного самоуправления, т.к. основное значение местного самоуправления заключается в представлении интересов населения конкретной территории и их сочетании с интересами государства. Отмечается, что перечень форм участия граждан в делах местного сообщества по новому закону расширен. Однако демократические и самоуправленческие ценности не очень высоко ценятся современным российским обществом. Одновременно и муниципальные служащие также не готовы активно привлекать граждан к решению вопросов местного значения, считая их недостаточно компетентными в данных вопросах. Все это не позволяет утверждать, что граждане смогут воспользоваться своими правами и принять активное участие в деятельности органов местного самоуправления. Одной из наиболее перспективных форм развития самоуправленческих начал на местах представляется территориальное общественное самоуправление.

Заключение

В заключении содержатся **основные выводы и рекомендации** по итогам диссертационного исследования.

Отмечается важная социальная – экономическая и политическая роль местного самоуправления в современной России, обосновывается необходимость сочетания принципов общественной и государственной теорий местного самоуправления при разработке и внедрении реформы местного самоуправления.

Обосновывается возможность применения смешанной формы местного самоуправления, сочетающей широкую самостоятельность органов местного самоуправления и сильный контроль со стороны государства. Делается вывод о возможности и необходимости использования разнообразных организационных форм местного самоуправления в связи с разнообразием климатических, географических, социо-культурных, экономических и политических условий в различных регионах России.

Доказывается необходимость проведения широкой муниципальной реформы в России в начале XXI века, ставящей своей целью развитие местного самоуправления и демократических принципов построения государства, укрепление управляемости в стране. В настоящее время реформа носит во многом структурный характер.

Исследуются два противоположных варианта развития событий вокруг местного самоуправления, заложенные в законе 2003 года о местном самоуправлении – усиление влияния государства и расширение перечня форм непосредственного участия граждан в делах местного сообщества.

Исходя из имеющихся социологических данных, данных политических и юридических исследований делается вывод о 3 возможных вариантах развития местного самоуправления в ближайшей перспективе:

- тенденция полного огосударствления;
- тенденция формального существования института местного самоуправления;

- тенденция закрепления отдельных форм и признаков местного самоуправления в условиях постепенного развития демократии участия.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Кашунина И.В. Общее и особенное в системах местного самоуправления России и зарубежных стран//Материалы международной научной конференции «Гуманизм, глобализм и будущее России», СПб., 2002 г., 0,2 п.л.
2. Кашунина И.В. О влиянии геополитических процессов на развитие местного самоуправления в России//Материалы научной конференции «Геополитическая доктрина России: реалии и проблемы выбора, СПб., 2004 г., 0.2 п.л.
3. Кашунина И.В. Кадровая проблема как угроза развития местного самоуправления в России//Материалы IV международной научно-практической конференции «Менеджмент XXI века: проблемы качества», СПб., апрель 2004 г., 0.2 п.л.
4. Кашунина И.В. Местное самоуправление: властная и самоуправленческая основы// Материалы междисциплинарного научного семинара, СПб., апрель 2004 г., 0.2 п.л.

Подписано в печать 01.11.04

Объем 1,5 уч. изд. л. Тираж 100 экз. Заказ № 64

БГТУ «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова. Санкт-Петербург, ул. 1-я Красноармейская, д. 1

№ 22 643

РНБ Русский фонд

2005-4

18069