

На правах рукописи

ХОЛОПОВ Владимир Анатольевич



**ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В
УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
(на примере Центрального федерального округа)**

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

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва- 2007

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'В.А. Холупов'.

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель - доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты: - доктор исторических наук, профессор
Слизовский Дмитрий Егорович

- кандидат политических наук
Мызникова Ольга Евгеньевна

Ведущая организация: Институт государства и права
Российской Академии наук

Защита состоится « 24 » апреля 2007 года в « 14 » часов на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606 г Москва, пр Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан « 23 » марта 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук



С.А. Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальность темы исследования определяется становлением и формированием современной системы местного самоуправления в Российской Федерации. В Конституции РФ и федеральных законах закреплены основные принципы и черты российской модели местного самоуправления. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, многие идеи и положения которой положены законодателями в основу концепции построения системы местного самоуправления в нашей стране.

Реформа местного самоуправления идет в России более десяти лет. Каждый ее этап внес свой вклад в развитие взаимоотношений между государством и местным самоуправлением. Поворотным шагом в проведении реформы местного самоуправления и построении его отношений с государством, стало принятие новой редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На сегодняшний день выявлен целый ряд проблем, связанных с реализацией реформы местного самоуправления. Решение данных проблем требует формирования эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, создания единого механизма реагирования на деструктивные ситуации в системе муниципального управления.

Государственная власть и местное самоуправление являются полноценными элементами публичной власти, главная цель которой – служение обществу, реализация общественных интересов, предоставление качественных услуг государственного и местного уровней. Как представляется, сегодня произошли некоторые смещения в отношениях государства и местного самоуправления, которые мешают реализации выше обозначенных целей и задач.

Характерной чертой современного этапа развития РФ является поиск оптимальных путей централизации и децентрализации системы управления. В этой связи необходимость построения эффективных отношений между государственной и местной властью приобретает дополнительное звучание.

Таким образом, требуется серьезный системный анализ отношений государства и местного самоуправления в переходный период, который еще можно назвать периодом неопределенности.

В качестве основного поля для анализа диссертантом избран Центральный федеральный округ, который считается диссертантом наиболее показательным и репрезентативным в исследовании состояния политической системы России. Данные, полученные в результате анализа, по мнению автора, будут наиболее объективно отражать существующую действительность, а разработанные рекомендации могут быть применимы в любом регионе Российской Федерации в чистом виде или с незначительной корректировкой в зависимости от основных показателей развития региона и состояния региональной политической системы и некоторых исторических, этнонациональных и иных особенностей.

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

Степень научной разработанности проблемы

Проводимая в Российской Федерации конституционная реформа во многом изменила существовавшие ранее приоритеты строительства российской государственности. Это затронуло и основные направления формирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, которые, в той или иной мере, испытывают трудности переходного периода, объективно сопровождающегося поиском оптимальных путей демократического обновления российского общества.

В этой связи вполне объяснимо, что проблемы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления не нашли достаточно полного отражения в научных исследованиях, тем или иным образом характеризующих изменившиеся условия государственного строительства в Российской Федерации и ее субъектах.

Большой интерес в этой связи для исследования теоретических положений взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления послужили выводы, изложенные в дореволюционных трудах В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, А.И. Васильчикова, В.Н. Лешкова, Н.М. Коркунова¹.

Отдельные аспекты исследуемых в диссертации проблем в том или ином виде рассматривались в трудах современных авторов С.А. Авакьяна,

¹ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1984; Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России. Собр. соч. Т. IX. СПб., 1904; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1-3. СПб., 1869-1871; Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909.

ПА Астафичева, ОВ Бераг, ВИ Васильева, ЮС Васютина, СА Голосовой, ВВ Гошуляк, ВГ Ермакова, АА Замотаева, ВГ Игнатова, СВ Королева, АН Костюкова, СП Кузнецова, РФ Сайфитдинова, ОА Салова, АА Сергеева, ВИ Фадеева, АИ Черкасова, ВЕ Чиркина, АН Широкова, В.А. Михайлова и др., а также зарубежных ученых – Д Гарнера, Р Граверта, А Нортон¹ и др

Особую ценность для диссертационной работы представляют политологические исследования, посвященные трансформациям института местной власти. Это работы Л Болтенковой, В Герасимова, А Жабина, С Кузнецова, Ю Матвеева, А Парамоновой, Л Полуян, С Шалимова²

При изучении отдельных аспектов организации и функционирования местного самоуправления в современных условиях особую ценность имеют работы таких российских исследователей, как АС Автономова, ГВ Атаманчука, РГ Абдулатипова, ИВ Бабичева, ГВ Барабашева, ВА Баранчикова, ВИ Васильева, ЕМ Ковешникова, ОЕ Кутафина, В Максакова, НП Медведева, Н Лазебной, В Савина, В Самохвалова, МВ Столярова, АА Мацнева, ВВ Таболина³

¹ Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России. Местное самоуправление в России. М., 1997, Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1994, Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. - 1992. - № 2

² Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004, Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации / Под общей ред. В.М. Герасимова. М., 2002, Диллингенский Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et Contra? - Т.2. - № 4. - Осень 1997, Жабин А., Матвеев Ю., Шалимов С. Место и роль муниципального образования в системе федеративных отношений в России // Федерализм. - 2002. - № 2, Кузнецов С.В. Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства // Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (Опыт России и Германии). Ростов- н/Д. 2002, Полуян Л.Я., Парамонова А.Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. - 2000. - №10

³ Автономов А.С. Местное самоуправление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти. М., 1999, Автономов А.С. МСУ – система многоуровневая // Стратегия России – 2004. - № 12, Атаманчук Г.В. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе. М. РАГС. 2001, Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления. М., 2005, Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон практика. М., 2002, Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие – М., 2000, Барабашев А.Г. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. - 1996. - № 2, Баранчиков В.А. Муниципальное право. М., 2000, Васильев В.И. Местное

Значительный вклад в изучение различных аспектов местных сообществ и проблем самоуправления в условиях российской полиэтничности внесли А Ф Дашдамиров, ЛМ Дробижеева, К В Калинина, В Н Лысенко, С А Пистрякова, В А Типков, В В Савельев, В И Мукамель, Э А Паин, В Ю Зорин

Проблема взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России постоянно находится в поле зрения кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Таким образом, отметим, что на сегодняшний день достаточно обширно изучены общие вопросы развития института местного самоуправления, такие как история и организационные основы местного самоуправления в России и за рубежом, конституционно-правовые основы организации местного самоуправления, проблемы реализации правовых норм построения системы местного самоуправления в России, проанализированы проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года Однако многие исследования, посвященные анализу взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, носят фрагментарный характер Как правило, большинство работ по местному самоуправлению написаны с позиции

самоуправление М, 1999, Ковешников Е М Государство и местное самоуправление в России Теоретико-правовые основы взаимодействия - М, 2002, Кутафин О Е, Фадеев В И Муниципальное право РФ М, 2000, Медведев Н П Местное самоуправление в зарубежных странах М, 1994, Медведев Н П Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // В кн Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред Г В Витткэмпера, Г Я Козлова, В С Авдонина М, 2006, Савин В, Масаков В Ассиметрия и направления совершенствования взаимодействия государственной и муниципальной властей правовые и институциональные вопросы // Муниципальное право - 2001 - № 1, Самохвалов В Местное самоуправление законодательное регулирование и региональная практика // Российская Юстиция 2000 - № 6, Столяров М В Компетенция власти Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования М, 2006, Столяров М В Конституционно-правовые основы местного самоуправления // В кн Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред Г В Витткэмпера, Г Я Козлова, В С Авдонина М, 2006, Таболин В В Муниципальное городское право Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах - М, 2000

государственно-правового подхода, который зачастую исключает возможность политологического анализа проблемы. В связи с этим ощущается недостаток специализированных работ в данной области и анализа их с точки зрения теории политики, истории и методологии политической науки, осмысления процессов и тенденций, протекающих в рамках государства, особенно в контексте проведения административной и муниципальной реформ.

Кроме того, отсутствуют работы, исследующие механизм взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы.

Объектом диссертационного исследования является система отношений государственной и местной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет формирование модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа).

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ политико-правового механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в условиях муниципальной реформы, разработка возможных вариантов их взаимодействия с учетом характерных особенностей и специфики, места и роли в системе российского управления.

В рамках достижения поставленной цели представляется необходимым решение целого ряда более конкретных научных задач:

- провести системный анализ российских и зарубежных подходов к исследованию теоретических и методологических проблем становления местного самоуправления в России,

- на основе анализа научных исследований провести всестороннее изучение сущности местного самоуправления как общественно-властного института,

- определить важнейшие аспекты кризиса системы местного самоуправления в России и выявить предпосылки реформы законодательных основ местного самоуправления,

- провести исследование особенностей наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями на опыте муниципальных образований Центрального федерального округа,

- провести диагностику основополагающих проблем политического, правового, экономического и управленческого характера, препятствующих

становлению эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления,

- выявить пути совершенствования взаимоотношений государственной и местной власти на основе анализа практики построения новой модели взаимодействия в условиях муниципальной реформы

Теоретико-методологическую базу исследования составляют теории генезиса местного самоуправления как общественно-властного института, а также теории взаимодействия государства и местного самоуправления, сформулированные как отечественными, так и зарубежными учеными

Методологическая основа исследования включает в себя целый ряд теоретико-методологических принципов и подходов

В исследовании широко применялись методы систематизации и аналитической интерпретации содержания источников, а также их классификации и периодизации на основе теоретико-концептуальных критериев и исследовательских целей и интересов авторов Кроме того, автор опирался на институциональный подход к исследованию системы отношений государства и местного самоуправления в условиях российского федерализма с целью выявления факторов, способствующих построению эффективных институциональных отношений Большое значение для раскрытия темы имел системный подход, который позволяет рассматривать местное самоуправление как систему, изменяющуюся в результате взаимодействия ее элементов и восприятия импульсов извне, в том числе и под влиянием государства Кроме того, системный подход дает возможность автору говорить о построении эффективной системы взаимодействия государственной и местной власти, которая носит устойчивый характер

Для определения тенденций и этапов развития системы местного самоуправления, а также анализа становления отношений государства и местного самоуправления важно применение исторического подхода

Использование сравнительного метода, а именно такой его разновидности как региональное сравнение (метод заимствован из сравнительной политологии) позволило диссертанту сделать акцент на изучении практики построения эффективной модели отношений государства и местной власти в отдельно взятом федеральном округе

Для формирования эмпирической базы исследования диссертантом были использованы методы контент-анализа, опроса, исследования документов, статистический метод

В основу настоящего диссертационного исследования положены следующие методологические принципы объективности, системности, всестороннего рассмотрения, детерминизма, диалектической противоречивости и др

Эмпирическая база исследования основана на анализе деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти в регионах Центрального федерального округа. Диссертантом изучались официальные документы, статистические отчеты по реализации реформы местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа, проводился контент-анализ прессы. Кроме того, источниками эмпирической информации стали Конституция РФ, законодательство, нормативные и правовые акты РФ, в частности, это «Европейская хартия местного самоуправления», Федеральный закон от 28 августа 1995 г и Федеральный закон от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исследования местного самоуправления в современной России, публикации, Интернет-источники. Диссертантом активно использовалось региональное законодательство и местные нормативные акты.

Основная гипотеза исследования Местное самоуправление следует рассматривать как общественно-властный институт с конституционными гарантиями самостоятельности его организации и функционирования. Задача состоит в том, чтобы выработать такую модель взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, которая смогла бы обеспечить эффективность муниципального управления при формальном невхождении органов местного самоуправления в систему государственной власти.

Научная новизна исследования

1 В диссертации предпринято всестороннее, комплексное теоретико-прикладное и сравнительное исследование аспектов взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях проводимой в России муниципальной реформы на основе обобщения опыта муниципальных образований Центрального федерального округа.

2 Наряду с теоретическими, диссертантом подробно рассматриваются практические аспекты функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, их взаимоотношений, проблемы разграничения предметов ведения и

полномочий, характер отношений с учетом функциональной специфики и особенностей Центрального федерального округа Дается авторская трактовка современных тенденций развития института местного самоуправления в условиях федеративной России

3 Новеллой данного диссертационного исследования является применение комплексного политико-правового анализа проблемы, в то время как большинство работ дают лишь правовой срез проблемы. Диссертантом приводится анализ практики реализации реформы местного самоуправления в Центральном федеральном округе и построения на ее основе версии современной модели взаимоотношений государственной и местной власти. Центральный федеральный округ взят за основу с целью разработки универсальных рекомендаций реформирования этих отношений, как федеральный округ с показателями развития политической системы, отражающими ситуацию в целом по России с условием учета исторических, этнонациональных и иных особенностей регионов.

В работе использована широкая эмпирическая база, которая позволяет объективно проанализировать и операционализировать проблемы взаимоотношений государства и местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1 В настоящее время в России самостоятельность местного самоуправления означает лишь относительную автономию муниципальной власти от системы государственной власти. Эта самостоятельность основывается на законодательном закреплении предметов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления, предоставлении органам местного самоуправления прав по установлению местных налогов и определению иных источников доходов местных бюджетов, наличии у органов местного самоуправления правотворческих полномочий и т.д.

2 На сегодняшний день все проблемы, возникающие на муниципальном уровне в организации системы местного самоуправления, являются проблемами государственного характера и требуют внимания со стороны государства. Поскольку именно государство в переходный период является стабилизирующим и определяющим актором в системе местного самоуправления.

3 Среди основных задач административной реформы в России названа организация эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Решение этой задачи основывается на конституционном принципе невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной

власти Федеральный закон от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал кардинальным шагом вперед в развитии местного самоуправления и его соотношения с органами государственной власти. Он внес значительные изменения, которые выразились в территориальном устройстве местного самоуправления, сфере муниципальной деятельности и определении пределов самостоятельности местного самоуправления на современном этапе.

4 Показана специфика функционирования организационно-правовых структур системы органов государственной власти и местного самоуправления, рассмотрены различные формы и направления взаимоотношений через совершенствование механизмов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и делегирования ими отдельных собственных полномочий органам государственной власти, государственной поддержки местного самоуправления на примере Центрального федерального округа.

5 В ходе проведенного исследования делается вывод о том, что сложившаяся в современной России и вновь реформируемая модель местного самоуправления сохраняет традиционную противоречивость

- реформы местного самоуправления, инициируемые государственной властью, нередко ограничиваются этой же властью и затем сводятся на нет, а начинающиеся новые реформы нередко отрицают старые,

- смысл проводимых властью реформ порой непонятен населению и поэтому не порождает должной инициативы снизу, и, следовательно, не способствуют формированию реального местного самоуправления и гражданского общества.

6 Регионы Центрального федерального округа являются классическими в развитии политической системы, в том числе и системы местного самоуправления, поэтому являются наиболее репрезентативными и показательными в решении проблемы формирования эффективной модели взаимодействия государства и местного самоуправления.

7 Центральный федеральный округ на сегодняшний день является классическим полем исследования местного самоуправления с определяющими показателями развития отношений местного самоуправления и государства, которые могут использоваться при формировании эффективной системы местной и государственной власти.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно раскрывает целостную систему аспектов взаимодействия органов

государственной власти и местного самоуправления на современном этапе. Проведен глубокий научный анализ проблем взаимоотношения государства и местного самоуправления. Результаты исследования дают возможность комплексно представить состояние отношений между государством и местным самоуправлением на современном этапе, выявить основные тенденции их развития, оценить имеющиеся проблемы,

Практическая значимость исследования определяется возможностью использовать основные положения и результаты исследования в деятельность работников государственного и муниципального управления с целью совершенствования системы местного самоуправления в России и системы отношений государства и местного самоуправления.

Положения диссертации могут использоваться для подготовки и преподавания общих и специальных курсов по политологии, сравнительной политологии, политической регионалистике, государственному и муниципальному управлению в российских и зарубежных университетах, а также в системе подготовки государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения, выводы и рекомендации диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры политологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина и кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также отражены в выступлениях на научных конференциях и изложены в ряде научных публикаций.

Отдельные положения исследования были апробированы на выступлениях автора в Школе публичной политики в рамках программы «Открытый мир», а также на конференциях и семинарах, посвященных формированию современной модели муниципального управления в Рязанской области и Центральном федеральном округе.

Структура диссертации отвечает основной цели и предмету исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи диссертации, определяются научная и практическая значимость

исследования, апробация результатов, основная гипотеза исследования, раскрываются методология и научная новизна исследования

В первой главе *«Теоретико-методологические основы анализа местного самоуправления в современной России»* автор анализирует теоретическую базу становления понятия «местное самоуправление» и определение данного понятия в российском нормотворчестве, исследует этапы становления современной российской системы местного самоуправления с целью выявления предпосылок формирования модели взаимоотношений государства и местного самоуправления в сложившихся в России политических условиях

В первом параграфе – «Местное самоуправление как общественно-властный институт» - автор с помощью современных научных теорий, концепций делает попытку проанализировать эволюцию понятия «местное самоуправление» в российской науке и политико-правовой практике. Главная задача автора диссертационного исследования в данной части работы – показать все многообразие точек зрения и подходов к определению понятия «местное самоуправление», которые зачастую являются причиной неправильного или неопределенного понимания самой сущности и специфики местного самоуправления в России

Как и большинство российских и зарубежных исследователей, автор анализируя первоисточники отношений государства и местного самоуправления в их теоретическом плане, отталкивается от традиционной в науке дискуссии, связанной с двумя определяющими эти отношения школами местного самоуправления «общественной» и «государственной», которые по-разному трактуют возникновение местного самоуправления как политической практики, и его определение как научной категории. В работе анализируются и иные теории, которые так или иначе дают представление о модели отношений государства и местного самоуправления

Продолжая анализировать понятие «местного самоуправления» в соответствии с поставленной целью, автор отмечает, что в современном толковании данного термина прослеживаются два основных направления, связанных с природой данного явления. Одни исследователи ставят во главу угла самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения, рассматривая его как форму народовластия¹. Другие -

¹ Игнатов В Г, Рудой В В Местное самоуправление Ростов- н /Д, 2001 С 12, Выдри И В, Кокотов А Н Муниципальное право России М, 2002 С 33, Замотаев А А Местное самоуправление основные понятия и термины Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства М, 1999 С 13 и др

рассматривают местное самоуправление, в первую очередь, как форму публичной власти, определяя субъектом данной системы не столько само население, сколько создаваемые им органы управления, которые подчас становятся в приоритетное положение по отношению к своему создателю - местному сообществу¹

Автор приходит к выводу, что в российской науке и практике не сложилось единого понимания природы и сущности местного самоуправления, что мешает становлению эффективной модели взаимодействия государственной и местной власти. В работе отмечается, что местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что нашло отражение в теориях современных ученых. Некоторые из них отмечают, что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций²

Рассуждая о признаках местного самоуправления, его отличиях от государственной власти и основных функциях, автор приходит к выводу, что государственные и самоуправленческие начала лежат в плоскости единого поля публичной власти, изменения происходят в интересах децентрализации управления и повышения его эффективности. Различия, главным образом, состоят в выборе средств реализации этих целей

Во втором параграфе – «Становление современной модели местного самоуправления в России» - автор исследует становление современной системы местного самоуправления в РФ со времени принятия в апреле 1990 г Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», впервые установившего систему местного самоуправления в ее современном понимании и открывшего путь к утверждению местного самоуправления в практике государственного строительства

Автор исследует трактовку понятия «местное самоуправление» в ходе реформы 24 мая 1991 г., анализирует первый российский закон о местном самоуправлении 6 июля 1991 г., и отмечает их нереализованность в полной мере на практике вследствие приостановления реформы в августе 1991 г.

Основными этапами становления системы местного самоуправления диссертант определяет Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г «О

¹ Парадиз Л.А. Местное самоуправление в политической системе общества. Дис. канд. полит. наук. Саратов, 1994. С. 106; Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М., 2001. С. 10 и др.

² Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 10

реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», от 26 октября 1993 г «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», принятие Конституции РФ на всенародном референдуме 12 января 1993 г и первой части нового Гражданского кодекса Российской Федерации в январе 1995 г

Автор анализирует становление местного самоуправления в период «гипертрофированной» децентрализации 1994-1998 гг, отмечая появление местного самоуправления в его сегодняшнем виде как результат децентрализации власти и усиление ее демократических начал

Рассматривая развитие местного самоуправления в период с 1995 по 2003 гг в рамках законодательных норм, установленных законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» от 28 августа 1995 г, автор выделяет особенности данного закона - впервые созданы основы для функционирования автономных институтов местного самоуправления и наделения местных органов власти широкими полномочиями

Сегодняшние приоритеты и направления политики в сфере местного самоуправления автор связывает с новой государственной политикой Президента РФ, которую в целом можно оценить как политику централизации системы публичного управления. В данном направлении автором анализируется подготовка, принятие и реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Главная цель автора в этой части работы – показать условия и предпосылки формирования системы местного самоуправления в России с начала реформирования ее политической системы и становления модели взаимоотношений государственного и местного уровней власти. Автор приходит к выводу, что все эти процессы проходили в условиях жесткого противостояния конкурирующих властных элит. Сущность местного самоуправления зачастую выводилась не из его научной и правовой природы, а как конъюнктурный ответ в соответствующих политических условиях.

Во второй главе *«Политико-правовые основы и проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации»* автор дает общую характеристику особенностей построения системы публичной власти России в контексте взаимодействия органов государственной власти как на уровне федерального центра, так и на региональном уровне с органами

местного самоуправления, вычленяет основные проблемы во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, предлагает механизм согласования интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления

В первом параграфе – «Формирование основных направлений взаимодействия государственной власти и местного самоуправления» - автор раскрывает теоретические и прикладные аспекты взаимодействия государства и местного самоуправления, оценивает роль местного самоуправления в судьбе российской государственности, определяет содержание основных моделей взаимоотношений между центром и местным самоуправлением, анализирует особенности российской модели местного самоуправления, последние изменения федерального законодательства о местном самоуправлении

Диссертант отмечает, что взаимодействие государства и местного самоуправления начинается еще с определения основных направлений взаимодействия, которые в юридической науке принято называть «вопросами местного значения» Автором предпринимается обобщение зарубежной практики наделения органов местного самоуправления определенной компетенцией, в результате чего делается вывод о том, что большинство вопросов местного уровня, если отойти от их чисто юридического понимания, носят государственный характер

На основании исследования практики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, автором замечается, что муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти четко выраженный институализированный характер, наличие специфического обособленного аппарата осуществляющего эту власть, непрерывность во времени, универсальность, всеобщность, основанность на законах и иных нормативных актах, осуществление на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам, возможность использования средств легитимного насилия, установление и сбор налогов, самостоятельное формирование бюджета

Вместе с тем диссертант обращает внимание на то, что органы местного самоуправления не могут определять самостоятельно круг своих полномочий В отличие от государства, местное сообщество не обладает суверенитетом, так как его территория есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства

Автором детально исследуются такие элементы «межвластного» сотрудничества, как делегирование органами государственной власти

своих полномочий органам местного самоуправления, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Во втором параграфе – «Политико-правовые проблемы взаимоотношений органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления» - автор анализирует понятие «система органов местного самоуправления», дает характеристику структуры органов местного самоуправления, рассматривает правовое положение и функции каждого из органов местного самоуправления, входящих в указанную структуру, исследует механизм проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления, выделяет принципы, на которых строится взаимодействие региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, анализирует правовые и неправовые формы указанного взаимодействия, предлагает меры по совершенствованию механизма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Главная цель автора – показать в данной части работы, что органы местного самоуправления являются самыми активными агентами построения отношений с государством. Зачастую эти отношения строятся в рамках не только формальных институтов, но и неформальных связей и отношений, сложившихся между политической элитой различных уровней.

Рассматривая существующие на сегодняшний день среди представителей научного сообщества точки зрения относительно трактовки термина «система органов местного самоуправления», автор приходит к выводу, что понимание его различно.

В диссертационном исследовании отмечается, что правовое положение и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления обусловлены рядом факторов, как политических, так и социально - экономических. Роль и правовой статус этих органов в решении государственных и общественных задач всегда отражают изменения в организации и сущности государства, как результата демократических преобразований, а организация деятельности органов местного самоуправления - важнейший фактор реализации принципа демократизации государства.

Анализ положений законодательства в области местного самоуправления позволяет говорить о закреплении жесткой четырехуровневой системы органов местного самоуправления с обязательным наличием представительного, исполнительно-

распорядительного органа - местной администрации, главы муниципального образования и контрольного органа Помимо названных уставом муниципального образования может быть предусмотрено создание и иных органов местного самоуправления, наделенных собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

Далее автор акцентирует внимание на всесторонней характеристике представительного органа местного самоуправления, способах его формирования в муниципальных образованиях различного уровня, а также имеющихся при этом ограничениях, отмечая в конечном итоге его основную функцию - представление интересов граждан и их отстаивание в решении вопросов местного значения

Должное внимание диссертант уделяет изучению правовых актов, определяющих систему органов местного самоуправления, среди которых центральное место отведено уставу муниципального образования

Анализируя предложенный законодателем механизм проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления, автор констатирует, что он объективно умаляет значение устава муниципального образования – документа, регламентирующего устройство муниципальной власти, который должен приниматься в муниципальном образовании самостоятельно после глубокого и всестороннего обсуждения

Автор останавливается подробнее на анализе условий и оснований, при наличии которых возможно вмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления, а также на имеющихся недостатках этого механизма

В заключении главы диссертант обращается к политико-правовым формам ответственности местного самоуправления

В третьей главе *«Проблемы формирования современной модели муниципального управления в Центральном федеральном округе»* автор рассматривает практику реформирования местного самоуправления в Центральном федеральном округе для оценки политико-правовых и социально-экономических аспектов реализации реформы, анализирует проблемы, тенденции и перспективы реализации 131 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальном образовании – город Рязань

В первом параграфе – «Политико-правовые и социально-экономические проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Центральном федеральном округе» - автор рассматривает практику реформирования местного самоуправления в

Центральном федеральном округе с целью адекватной оценки политико-правовых и социально-экономических аспектов реализации реформы и выявления основных проблем, требующих разрешения со стороны местного сообщества и государства

При исследовании практического опыта регионов Центрального федерального округа в реализации реформы, автор приводит ряд общероссийских результатов реформы местного самоуправления для определения ее основных направлений

Всего в Российской Федерации к 1 мая 2006 г были учреждены границы 24 210 муниципальных образований (без учета муниципальных образований Республики Ингушетия и Чеченской Республики), в том числе 19 904 сельских поселения из которых к вновь образованным относятся 12,5 тысяч муниципальных образований, то есть 51,6% от общего числа муниципалитетов РФ

Диссертантом были отмечены и проанализированы институциональные основы реформы местного самоуправления, впоследствии чего был сделан вывод о том, что в Российской Федерации в 15,3% муниципальных образований глава местной администрации назначается по контракту

Автор называет количество субъектов Федерации, которые перешли с 1 января 2006 г к реализации положений Закона, и определяет комплекс мероприятий по переходу или подготовке к переходу к реализации Закона в части установления границ муниципальных образований и формирования необходимой нормативно-правовой базы

Наиболее подробно автор рассматривает основные показатели муниципальной реформы в отдельных регионах Центрального федерального округа – Калужской области, Ярославской области, Курской области, Московской области, Воронежской области, Ивановской области, Владимирской области

Автор отмечает, что представленные данные и размышления на примере реализации реформы местного самоуправления в Центральном федеральном округе можно утверждать, что сегодня формируется единая проблемная база местного самоуправления, которая может быть нейтрализована только в результате эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Во втором параграфе – «Проблемы реформирования системы органов местного самоуправления в Центральном федеральном округе» - автором на основе приведенных в предыдущем параграфе данных и фактов рассмотрены и проанализированы основные проблемы практического

муниципального управления в экономической, политической и социальной сферах

Данные проблемы являются стабильно устойчивыми, однако требуют решения со стороны местной, а в большинстве случаев государственной власти. Диссертантом предпринята попытка предложить собственные методы и инструменты разрешения сформулированных проблем.

Диссертант обращается к исследованию вопроса финансового обеспечения местного самоуправления. Отмечается, что вопрос финансирования местного самоуправления связан в первую очередь с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. С одной стороны, такое право органов местного самоуправления можно рассматривать как прогрессивный шаг. Но с другой стороны, это приведет к появлению трудностей для регионов при определении реальной финансовой обеспеченности муниципальных образований. Тем самым появится вероятность усложнения вопроса межбюджетных отношений и не совсем четкого определения ответственности при разграничении полномочий всех уровней публичной власти, что на сегодняшний день является уже одним из самых сложных вопросов реализации реформы местного самоуправления.

В результате проведенного исследования диссертант приходит к выводу, что сложившиеся межбюджетные отношения демонстрируют принцип финансирования местного самоуправления по остаточному принципу.

Диссертант замечает, что основной доход муниципальные образования получают за счет сбора налогов. Анализируются ситуация с местными налогами и изменением системы администрирования налогов.

Обосновывается необходимость оптимизации межбюджетных отношений. Чтобы обеспечить органы местного самоуправления возможность применения ряда положений федерального закона, требуется совершенствование и корректировка федерального законодательства в других областях.

Диссертантом подчеркивается, что проблему правового обеспечения реформы необходимо решать в первую очередь на уровне государственной власти. Здесь основная нагрузка ляжет на регионы, которым предстоит большая работа по созданию пакета законов, регулирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения с учетом появления новых муниципальных образований.

Проблема подготовки муниципальных кадров является одной из основных в условиях реформы местного самоуправления. Диссертант

оценивает ее важность наряду с проблемами финансирования и налогового администрирования при формировании местных бюджетов. В качестве опорной идеи при решении данной проблемы предлагаем комплексную программу подготовки муниципальных кадров. Кроме того, целесообразным на наш взгляд является реализация проекта единого информационного пространства ЦФО по учету и ведению реестра муниципальных правовых актов, принимаемых в муниципальных образованиях ЦФО.

В третьем параграфе – «Особенности реформирования системы местного самоуправления в городе Рязани» – автор представляет комплексный анализ реализации реформы местного самоуправления в конкретном региональном центре Центрального федерального округа, рассматривает реформирование территориальных, функциональных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления в городе Рязани в связи с реализацией Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Диссертант отмечает нормативные акты, приведенные в соответствие с требованиями федерального законодательства в г. Рязани за 2006 г., а также нормативно-правовые акты, находящиеся в разработке.

Данная часть работы представляет наибольшую практическую ценность, поскольку содержит качественный и количественный анализ основных направлений реализации муниципальной реформы в отдельно взятом региональном центре. Анализируются исключительно практические шаги, которые предпринимаются местной властью и которые необходимо предпринять для оптимизации системы муниципального управления.

При рассмотрении территориальных основ местного самоуправления в рамках реализации Федерального закона в городе Рязани, автор выделяет ряд объектов, переданных из муниципальной собственности в государственную собственность Рязанской области, из федеральной и государственной – в муниципальную, а также ряд объектов муниципальной собственности, находящихся в реестре по состоянию на 1 января 2007 г.

Экономическое состояние жилищно-коммунального комплекса и основных фондов коммунальной инфраструктуры города по состоянию на 01.01.2007 г. показывает большое количество домов, нуждающихся в проведении ремонта, необходимость проведения работ по содержанию и ремонту объектов внешнего благоустройства города, ремонта городских

дорог Расход на благоустройство городской территории в 2006 г составил 205327,7 тыс руб , из них на содержание и ремонт дорог - 27600 тыс руб

Диссертант рассматривает работу системы теплоснабжения города Рязани, систему водоснабжения и высказывает мнение, что в ближайшие годы из-за отсутствия целевого финансирования предприятия не смогут осуществлять подачу населению города качественную и безопасную в эпидемиологическом плане воду

При рассмотрении вопроса развития системы электроснабжения, автор выводит ряд условий стабильного электроснабжения потребителей города Проведение намечаемых мероприятий по развитию системы электроснабжения г Рязани позволит повысить надежность электроснабжения городских потребителей в целом, улучшит схему подачи электроэнергии и позволит обеспечить бесперебойное снабжение электроэнергией возрастающих нагрузок потребителей

Диссертант называет основные проблемные поля в системе местного самоуправления в ЦФО в сфере взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти и отмечает основные позиции их нейтрализации

Основные проблемы, которые следует диагностировать в реформирование местного самоуправления и как следствие в отношениях государства и местного самоуправления недостаточность бюджетных средств в большинстве муниципальных образований и их дотационный характер, недостаточное финансирование переданных муниципальным образованиям полномочий, отсутствие бюджетных средств на развитие муниципалитетов, излишняя централизации региональными центрами бюджетных потоков муниципалитетов, проблемы в межбюджетных отношениях муниципальных образований различного уровня, а именно излишняя централизация муниципальными районами бюджетных потоков муниципалитетов, неудовлетворенность муниципалитетов региональной политикой налогового администрирования, недостаточность налогооблагаемой базы для наполнения местных бюджетов, проблема квалифицированных муниципальных кадров, особенно в сфере финансов и налогообложения, повышение эффективности использования муниципальной собственности, недостаточность финансовых средств муниципалитетов на содержание объектов социальной инфраструктуры

В заключении диссертантом делаются выводы в соответствии с поставленными целями и задачами

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

- 1 Холопов В А Органы местного самоуправления в деле достижения национального согласия // Министерство внутренних дел Российской Федерации Московский университет Рязанский филиал Материалы научно-практической конференции 18 декабря 2002 г - Рязань, 2003 С 15-17, 0 2 п л
- 2 Холопов В А Совершенствование законодательной базы местного самоуправления как территориальной основы государства в свете проекта нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации Омский городской совет Администрация г Омска Контрольно-счетная палата г Омска Итоговые документы третьей всероссийской конференции муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации 20-21 мая 2003 г - Омск, 2003 С 88-99, 0 25 п л
- 3 Холопов В А О взаимодействии представительного и контрольно-счетного органа в управлении имуществом города // Ассоциация контрольно-счетных органов России Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации Итоговые документы IV всероссийской конференции союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации по теме «Роль, место и задачи муниципальных КСО в свете Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2-3 июня 2004 г - Волгоград С 71-73, 0 25 п л
- 4 Холопов В А Органы местного самоуправления // Аспирантский вестник РГУ им С А Есенина 2006 №8 С 99-104, 0 3 п л
- 5 Холопов В А Перспективы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в постсоветской России // Научный общественно-политический журнал «Без темы» – Екатеринбург 2006 №2 С. 133-138, 1 п л
- 6 Холопов В А Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности актуальные проблемы, механизмы решения // Человек преступление и наказание Научн журн / Академия ВСИН России. 2007 № 1 С 31-36, 0 3 п л
- 7 Холопов В А Непосредственное участие граждан в местном самоуправлении как поле для взаимодействия органов государственной и

местной власти // Вестник Российского университета дружбы народов
Серия Политология 2006 № 7 С 101-104, 0 3 п л

8 Холопов В А Местные органы власти в условиях муниципальной
реформы проблемы формирования и функционирования // Политико
административные отношения в условиях федерации Сборник научных
статей /Под ред проф Н П Медведева Вып 1 - М Изд-во «Учеба»
МИСиС, 2007 С 163-177, 0 9 п л

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Холопов Владимир Анатольевич

Тема диссертационного исследования
**Формирование модели взаимодействия органов
государственной и местной власти в условиях муниципальной
реформы
(на примере Центрального федерального округа)**

Научный руководитель
доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета

Холопов В.А.

Подписано в печать 21 03 07г Тираж экз 80 Усл п л 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОП РАГС Заказ № 102

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84