

На правах рукописи

Церенов Николай Петрович

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИКО-
ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

23 00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Мамитова Наталия Викторовна;
доктор философских наук, профессор
Попов Виталий Владимирович

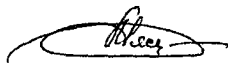
Ведущая организация: Федеральное государственное образовательное
учреждение высшего профессионального обра-
зования «Южный федеральный университет»

Защита состоится 18 июня 2008 г. в 12 00 часов на заседании дис-
сертационного совета Д. 203.011.01 по юридическим наукам при ФГОУ
ВПО РЮИ МВД России по адресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул Маршала
Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО РЮИ
МВД России.

Автореферат разослан 16 мая 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Мясников А П

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В ходе постсоветского реформирования российской государственности проблема создания эффективной системы местного самоуправления в России была и остается одной из центральных, связанных с процессом политико-правовой институционализации публичной власти в демократическом государстве. Муниципальная власть нередко рассматривается не только как низовой, наиболее приближенный к населению территориальный уровень публичной власти, важнейший институт народовластия, но и как все более укрепляющаяся «четвертая» власть, функционирующая в российском государстве наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями.

К сожалению, дискуссия по поводу политико-правовой природы институтов местного самоуправления, места и их роли в национальной политической системе, соотношения публично-властных и общественно-гражданских начал, субъектного состава, правового положения местного сообщества, территориального коллектива, личности и т.д. не завершена и продолжается в структурном, институционально-функциональном и нормативно-институциональном аспектах.

В этом контексте исследование особенностей современной муниципальной правовой политики, безусловно, не должно замыкаться исключительно на политических, юридических или социально-экономических характеристиках изменяющейся системы местного самоуправления в России, но должно носить комплексный характер, позволяющий вскрыть специфику отечественного проекта муниципально-правового строительства, выявить основные конфликтогенные зоны, связанные, прежде всего, со стремлением властных элит реализовать англосаксонский (партнерский) вариант организации местной власти и закрепить соответствующие этой модели политико-правовые институты в российском законодательстве.

На доктринальном уровне понимания этой проблемы, по сути, обнаруживаются противоречия между идеалами общественной и государственной теории местного самоуправления, получившей свое институцио-

нально-правовое и политическое воплощение в континентальном (романо-германском) типе муниципальных отношений. Разные же модели их политико-правовой институционализации в конкретном государстве предполагают структурирование и системное исследование таких элементов, как субъекты местного самоуправления, их политико-правовые и социально-экономические потребности и интересы, ценности, а также объект деятельности, по поводу которого возникают многообразные отношения между муниципальными территориальными коллективами, теми или иными структурами государственной власти, отдельными гражданами, проживающими в муниципальных образованиях, и др.

Степень научной разработанности проблемы. Следует отметить, что сложившаяся в последнее десятилетие ситуация в сфере российского муниципально-правового строительства стимулирует увеличение количества различных научных работ, посвященных исследованию юридической и политической природы муниципальной власти, специфике реализации проекта институционализации местного самоуправления в современной России.

Теоретические и методологические проблемы в области муниципальных правовых отношений, взаимодействия институтов публичной власти и гражданского общества, политической и юридической регионалистики значительное место занимают в творчестве отечественных исследователей В.А. Ачкасова, И. Бабичева, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, Л.А. Велихова, Б.В. Грызлова, В.Е. Гулиева, С.А. Ершова, Е.Н. Иванова, В.В. Ильина, А.В. Колесникова, В.Т. Кабышева, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.Я. Любашица, А.В. Малько, Л.С. Мамута, И.В. Мерсияновой, С.Н. Мирошникова, И.И. Овчинникова, Н.Н. Тарасовой, Р.Ф. Туровского и др.

Политико-правовая природа институтов народовластия в современной России, вопросы соотношения инноваций и традиций в реформе местного самоуправления в постсоветской России и зарубежных государствах исследуются Р.У. Айбазовым, Р. Вульфич, Г. Грибановой, И.В. Захаровым, В.Д. Нечаевым, В.Е. Чиркиным, Б.С. Эбзеевым и др. Труды современных правоведов и политологов представляют собой во многом продолжение

традиции исторического изучения, философско-правового осмысления институтов местной власти в России, заложенной И Д Беляевым, А Д Градовским, И А Ильиным, С А. Котляревским, Я.М. Магазинером, И Л Солоневичем, Л А Тихомировым и др

Конституционно-правовые и теоретико-правовые проблемы осуществления публичной власти на местном уровне в условиях отечественной модернизации проанализированы в монографиях и научных статьях С.А. Авакьяна, Е В Андриюшиной, В М Баранова, С Г Гонтарь, В В Лазарева, А.Г Мартиросьяна, Н И Матузова, Ж И. Овсепян, И А. Умновой, А.П Чиркова, Д.В Чухвичева, Д.Ю. Шапсугова и др.

Фундаментальный характер трудов зарубежных юристов, политологов, философов, социологов, занимающихся исследованием институтов муниципальной демократии, позволяет рассматривать их в качестве классических, к которым следует отнести работы Д.М. Берри, В. Гавела, Р. Даля, К Джанда, Р. Драго, Д Растоу, А де Токвиля, К В Хула и др.

Однако, несмотря на то, что отдельные стороны темы исследования получили освещение в работах многих ученых, проблема институциональных субъектов в системе местного самоуправления вообще и тем более в современном Российском государстве, переживающим период трансформации национальной правовой и политической системы, не выступала предметом отдельного политико-правового исследования.

Объектом диссертационного исследования является муниципальная правовая политика в России.

Предметом исследования выступают политико-правовые формы институционализации муниципального публичного коллектива как субъекта местного самоуправления.

Целью диссертационного исследования является выявление институциональных особенностей становления и трансформации муниципального публичного коллектива в политико-правовом пространстве современной России

При этом в работе ставятся и решаются следующие задачи:

- определить понятие и выделить признаки муниципальной правовой политики как значимого элемента политико-правовой институционализации власти народа;
- выявить особенности территориального публичного коллектива как политико-правового института в контексте формирования системы демократического правления;
- выделить институционально-правовые признаки муниципального публичного коллектива;
- показать значение политико-правовых институтов муниципальной власти для обеспечения единства и целостности современного государства как важнейшего публичного интереса,
- определить содержание и вектор эволюции политико-правовых институтов местного самоуправления в постсоветский период;
- дать характеристику институтам политико-правовой ответственности местного сообщества в современной России,
- обозначить место и роль муниципального публичного коллектива в механизме разрешения этнических конфликтов в региональном правовом пространстве

Теоретико-методологической основой диссертации выступают классические и современные разработки в области теории демократии, теории политико-правовых институтов, местного самоуправления, правовой регионологии, муниципального права, юридической конфликтологии, принадлежащие отечественным и зарубежным исследователям

Предмет, цель и задачи исследования определили ее методологическую основу, использование общенаучных (формально-логического и исторического) и специальных методов исследования (сравнительно-правового, историко-правового, формально-юридического и др.)

Исследование особенностей муниципального публичного коллектива как институционального субъекта местного самоуправления осуществлялось также на основе системного и структурно-функционального принципов современного научного познания с использованием методов этно-

конфликтологии и политико-правового моделирования

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации в области местного самоуправления. Кроме этого, в сравнительно-правовом контексте в диссертации использовались конституции некоторых европейских государств.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- выявлены сущностные характеристики муниципальной правовой политики как важного элемента механизма институционализации власти народа,

- предложено авторское понимание муниципального публичного коллектива в контексте его институционально-правового измерения;

- в рамках институционального и функционального аспектов местного самоуправления обоснована его интеграционная значимость для обеспечения государственно-правового единства и юридического доминирования публичного интереса;

- проанализировано развитие институциональных субъектов местного самоуправления и выделены политико-правовые факторы, обеспечивающие институциональную целостность и устойчивое развитие российского муниципально-правового пространства,

- институт политико-правовой ответственности местного сообщества определен в качестве важнейшего первоисточника и гарантии сохранения и развития российской муниципальной демократии;

- показано особое значение муниципального публичного коллектива в плане формирования системы превентивных мер, направленных на предупреждение этнических конфликтов в российских регионах, а также его место и роль в политико-правовом механизме преодоления постсоветской конфликтности

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Муниципальная правовая политика представляет собой важнейший элемент механизма политико-правовой институционализации власти народа, обеспечивающий функционирование институтов местного самоуправления в демократическом государстве, результат объединения правотворческих, правоприменительных, социально-экономических, организационных и доктринальных ресурсов, направленных на решение важнейших проблем на местном уровне власти. Институциональными субъектами современной муниципальной правовой политики являются органы государственной власти, территориальный (муниципальный) публичный коллектив, человек как ассоциированный член конкретного местного сообщества и органы государственной власти, осуществляющие деятельность в том или ином муниципальном образовании. Муниципальная правовая политика проявляется в структурном, функциональном и нормативно-институциональном планах. Специфика основных институтов муниципальной правовой политики и особенности компетенции ее субъектов определяют три политико-правовые модели ее осуществления: англо-американскую, европейскую континентальную и иберийскую.

2. Территориальный публичный коллектив – это институциональный субъект публичной власти, осуществляемой на определенной территории, возникший в результате политико-правового оформления организации ее населения и функционирующий в целях реализации публичных интересов, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поддержания правопорядка и др. К основным признакам территориального публичного коллектива следует отнести. а) установление территориально-правовых связей физических и юридических лиц как основы территориального публичного коллектива; б) наличие совместной воли территориального публичного коллектива, распространяющейся на лиц, проживающих или находящихся на определенной территории, и выражающейся в соответствующих правовых предписаниях, что обуславливает, таким образом, публично-правовой характер его функционирования, в) устойчивую конфигурацию постоянно повторяющихся циклов деятельности территориаль-

ного публичного коллектива как институционального субъекта, зафиксированную на нормативно-правовом уровне.

3 Муниципальный публичный коллектив как политико-правовой институт выступает в качестве относительно устойчивого институционального образования, первичного субъекта осуществления муниципальной (публичной) власти, ее единственного носителя и источника, выражающего свою волю в пределах законодательно установленных полномочий через систему правовых предписаний, направленных на решение вопросов жизнедеятельности и жизнеобеспечения всех постоянно или временно находящихся на его территории лиц, что актуализирует необходимость придания соответствующего политико-правового статуса институтам местного самоуправления в современной России путем законодательного закрепления муниципального публичного коллектива в качестве первичного источника муниципальной власти

4. Политико-правовое положение муниципального территориального коллектива непосредственно связано с обеспечением государственного единства и целостности российской государственности. В институционально-правовом и политическом измерениях следует учитывать наличие следующих взаимосвязанных аспектов. а) государство – это сложная политико-правовая система, сохраняющаяся благодаря взаимодействию институтов, находящихся на разных уровнях системного единства, б) муниципальный публичный коллектив как несuverенное институциональное образование, субъект местного самоуправления подчинен воле государственного публичного коллектива, многонационального народа России, в) устойчивое развитие государства как условия сохранения его политико-правового единства и территориальной целостности требует сохранения за муниципальным публичным коллективом адекватного решаемым им задачам объема публичной власти, что является важнейшей гарантией относительной самостоятельности институциональных субъектов местного самоуправления, его сохранения; г) прекращение функционирования муниципальных институтов в многонациональной стране при отсутствии стабильного гражданского общества приведет к свертыванию демократи-

ческого государственно-правового режима и тем самым станет препятствием вхождению Российского государства во влиятельные международные организации.

5 Российский муниципальный публичный коллектив является устойчивым институциональным политико-правовым образованием, единственным источником муниципальной власти, основой муниципальной демократии в силу действия ряда факторов. а) генетических (возникновение и функционирование муниципального территориального коллектива является результатом постсоветской политико-правовой рекомбинации институтов публичной власти советского периода развития отечественной государственности и имеет объективный в плане закономерностей перехода государства от авторитарного к демократическому режиму характер), б) политико-территориальных (институционально-правовое оформление муниципального публичного коллектива обусловлено спецификой российской федерализации, неразрывно связано с изменением институционального дизайна властных отношений «по вертикали»); в) функциональных (получивших свое отражение в системе законодательного разграничения полномочий и компетенции органов местного самоуправления и государственной власти различных уровней); г) социальных (в условиях становления гражданского общества муниципальный территориальный коллектив остается самым значимым и действенным его политико-правовым институтом).

6 В контексте сохранения единства институтов ответственности народа как единственного источника власти и правовой ответственности органов публичной власти перед населением, являющегося одним из базовых принципов правового государства, необходимо законодательное закрепление муниципального публичного коллектива (местного сообщества) в качестве субъекта публично-правовой ответственности

7. Муниципальный публичный коллектив как субъект публичной власти и важнейший институт гражданского общества, формируемые им органы местной власти реально входят в политико-правовой механизм предупреждения и преодоления этнических конфликтов в российских ре-

гионах. В плане конкретизации правового статуса и форм правовой институционализации антиконфликтной деятельности институциональных субъектов местного самоуправления в российском законодательстве следует закрепить: а) полномочия муниципальных структур по разрешению противоречий между этносами и этническими группами, возникающие на основе территориальных споров, политического, военного и т.д. противостояния, б) права и обязанности органов местной власти в отношении действующих на ее территории деструктивных религиозных объединений, в) права и обязанности и местного сообщества, и органов муниципальной власти в отношении ограничения этнической миграции, провоцирующей межэтнические конфликты; г) порядок взаимодействия муниципальных институтов с функционирующими на местном уровне органами государственной власти в рамках проведения антиконфликтной правовой политики.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования. Материалы, результаты и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего исследования политико-правовой природы, значения, особенностей трансформации институциональных субъектов местного самоуправления в реформируемой российской государственности и представляют интерес в плане конкретизации институциональных субъектов современной муниципальной правовой политики.

Содержание диссертационного исследования, многие его положения найдут применение и при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, политологии, конституционному и муниципальному праву России, а также спецкурсов в рамках государственно-правовой специализации и др.

Апробация исследования. Основные идеи, результаты и выводы диссертации изложены в работах автора, указанных в библиографии.

По содержанию исследования автором сделаны доклады и научные сообщения, представлены тезисы выступлений на международной, все-российской и региональных научно-практических конференциях

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее научной разработанности, обозначаются проблемные аспекты исследования, а также формулируются объект и предмет исследования, цели и задачи диссертационной работы, определяются научная новизна, положения, выносимые на защиту, нормативно-правовая основа, дается характеристика теоретической и научно-практической значимости диссертации, выделяются формы ее апробации

Первая глава «Институционально-правовое измерение субъектов местного самоуправления» включает три параграфа и является теоретико-методологическим исследованием сущности институтов народовластия в публично-правовом пространстве демократического государства, отдельно анализируется политико-правовая природа территориального публичного коллектива как институционального субъекта публичной власти, его виды, значение, функции.

В первом параграфе *«Особенности институционализации власти народа в национальном политико-правовом пространстве»* диссертант отмечает, что в специальной литературе не уделяется должного внимания функционально-прагматическому аспекту институционализации муниципальной власти как политико-правовому институту, от эффективности деятельности которого в конечном счете зависит социально-экономическая и политико-правовая стабильность в каждом регионе страны и, следовательно, и в государстве, в целом. Именно на местном уровне можно наиболее эффективно реализовать концепцию приближения институтов публичной власти к народу

В современной правовой и политической науках выделяют несколько типов инновационных процессов (С. Митрохин, В. Нечаев и др.), имеющих место в муниципально-правовом строительстве. 1) демократизация, в рамках которой происходит дополнение местной администрации местной (локальной) демократией; 2) автономизация, предполагающая выделение институтов местного самоуправления из системы органов государ-

ственной власти как в функциональном, финансово-экономическом (институт муниципальной собственности, местный бюджет, налоги и т.д.), так и в институционально-правовом (закрепление режима раздельности государственной и муниципальной власти как двух форм публичной власти в Конституции РФ и законах РФ) планах; 3) регионализация, т.е. отказ от законодательного закрепления единой модели местного самоуправления, ориентация на множественность (определяемую, прежде всего, региональным и этническим своеобразием) институционально-правовых форм в организации муниципальной власти.

Выбор какого-либо стратегического направления муниципально-правового строительства в конкретной стране, конечно, не может и не должен быть случайным. Хотя в постсоветской России в силу многих субъективных факторов политико-правовая институционализация местного самоуправления пошла по пути реализации принципов англосаксонской модели организации местной власти, предполагающей широкую автономию муниципальных институтов, очевидно, что существовавшая веками система отечественной публичной власти (самодержавно-имперская модель в разных идеологических и институционально-политических формах) в большей мере сочетается с романо-германским муниципальным проектом, органична некоторым элементам иберийской модели

В настоящее время в теоретико-методологическом и практическом планах важно заметить, что проблема идентификации институтов муниципальной власти выходит на первое место, т.к. является основой создания концепции местного самоуправления в современной России, что в свою очередь даст возможность проведения научно обоснованной муниципальной правовой политики

По мнению диссертанта, возможно несколько вариантов самоопределения институциональной политики в сфере организации местного самоуправления (муниципальной правовой политики). идентификация через западные политико-правовые модели (что уже отчасти рассмотрено выше), идентификация через российскую (дореволюционную) традицию само-

управления на местах, идентификация через советскую (партийную) модель функционирования политико-правовых институтов местной власти.

В 90-х годах XX века в России была начата реализация первой стратегии, т.е. был выбран самый технически простой (не требующий серьезной философской и политико-правовой рефлексии) и самый бесполезный в плане получения результатов путь – вестернизации. В итоге теоретически и практически такой вариант идентификации отечественной муниципальной организации через Запад означает использование, в первую очередь, не евроамериканских политико-правовых доктрин, а прямое заимствование апробированных в конкретной цивилизации институциональных форм

Далее соискатель дает критическую оценку результатов «вестерн-проекта» организации институтов муниципальной власти в постсоветской России, обращается для этого к идеям российских правоведов и философов конца XIX – начала XX вв (К.П. Победоносцеву, Л.А. Тихомирову и др.), анализировавшим ключевые проблемы политико-правовой институционализации народного представительства, иные институты западной демократии. В рамках сравнительно-исторического метода исследования диссертант рассматривает и идеи ряда западных мыслителей.

В завершение параграфа автор дает подробный компаративный анализ различных институционально-политических и правовых форм осуществления власти народа в современном демократическом государстве, выделяет две группы коллективов (основанные на принципах добровольного объединения, согласно общим интересам, и созданные по территориальному признаку). В работе отмечается, что при всех организационных и иных различиях эти коллективы являются важнейшими элементами государственной власти и выполняют свои функции. Однако в плане осуществления публичной власти последние являются территориальными публичными коллективами – объединениями особого рода не только по своим политико-правовым характеристикам, но и по своей структуре.

Второй параграф *«Территориальный публичный коллектив как политико-правовой институт»* посвящен рассмотрению понятия и институционально-правовых и политических признаков территориального пуб-

личного коллектива, определению его места и роли в политико-правовом механизме осуществления публичной власти.

В начале параграфа диссертант обращается к позициям различных российских авторов и предлагает собственное видение вопросов, связанных с политико-правовой природой территориальных публичных коллективов как институциональных субъектов публичной власти. В частности, отмечается, что возникновение разных территориальных публичных коллективов связано с наличием в современных государствах различных видов и уровней публичной власти. В институционально-правовом, политическом, структурно-организационном и функциональном планах государственная публичная власть отличается от муниципальной публичной власти тем, что предполагает их разные субъектно-объектные сущностные характеристики. На муниципальном уровне обращение к территориальным публичным коллективам, выявление не только их особенностей и функций, но и взаимодействия, иерархии в системе властных отношений является исходным моментом институционального анализа их специфики.

В Е Чиркин предлагает понимать территориальный публичный коллектив как особую форму организации населения, создаваемую на основе территориальной принадлежности к нему, который представляет собой объединение людей независимо от возраста и гражданства¹. Однако такого рода дефиниция, по мнению диссертанта, не содержит указания на связь территориального публичного коллектива и институтов публичной власти, поэтому должна быть дополнена.

Диссертант уточняет, что территориальный публичный коллектив – это институциональный субъект публичной власти на определенной территории, функционирующий в целях реализации публичных интересов, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поддержания правопорядка и др.

Опираясь на имеющиеся в западной науке разработки в области теории институтов, принадлежащие М Дюверже, С. Хантингтону, М Ориу, Д. Нортю и др., диссертант формулирует институциональные признаки

¹ Чиркин В Е Публичная власть М., 2005. С 21

территориальных публичных коллективов как институтов публичной власти: а) территориально-правовые связи физических и юридических лиц; б) совместную волю территориального публичного коллектива, распространяющуюся на лиц, проживающих (членов этого коллектива) или временно находящихся (квазичленов) на определенной территории и выраженную в соответствующих правовых предписаниях, что и обуславливает, таким образом, публично-правовой характер его функционирования, в) устойчивую конфигурацию повторяющихся циклов деятельности территориального публичного коллектива как институционального субъекта, зафиксированную на нормативно-правовом уровне и имеющую особое организационное оформление.

На основе этих признаков делается вывод о том, что, во-первых, в территориальном публичном коллективе наличествует особый характер связей между его членами и квазичленами, во-вторых, территориальный публичный коллектив обладает правом на публично-властное принуждение в пределах своей территории, в-третьих, функционирование территориального публичного коллектива предполагает формирование системы его органов, ответственных перед ним и в правовом, и в политическом смыслах, в-четвертых, деятельность территориального публичного коллектива регулируется правовыми нормами, а в ряде случаев – и национальными обычаями, традициями и др

Во второй части параграфа диссертант останавливается на рассмотрении различных подходов к проблеме классификации территориальных публичных коллективов. В частности, в работе выделены следующие особенности: а) международного сообщества как «территориального коллектива планеты», б) государственно организованного общества как национального публичного коллектива, в) территориального публичного коллектива субъектов федерации, г) территориального публичного коллектива муниципальных образований.

По мнению диссертанта, в настоящее время следует выделять три основных вида территориальных публичных коллективов: государственный публичный коллектив, региональный публичный коллектив и муници-

пальный публичный коллектив. Иные же виды территориальных публичных коллективов, например, коллективы территориальных автономных образований (политических или административных), в соответствии с их институционально-правовыми признаками можно свести к одному из вышеназванных трех.

Отдельно соискатель рассматривает политико-правовую природу муниципального публичного коллектива применительно к современным российским условиям, предлагает его определение и выделяет основные признаки данного института

В завершении параграфа автор отмечает, что в современных государствах в системе взаимодействия различных институтов и органов государственных, региональных и муниципальных публичных коллективов действует принцип иерархичности (подчиненности). Так, несuverенные (региональные, муниципальные) публичные территориальные образования подчинены воле государственного публичного коллектива. Это обязательное условие сохранения единого политико-правового пространства, известное еще и как требование верховенства права государства.

В третьем параграфе *«Публичные интересы и территориальные публичные коллективы: институционально-правовые формы обеспечения единства и целостности государства»* получает дальнейшее развитие проблема места и роли территориального публичного коллектива в механизме обеспечения единства и целостности государства.

В начале параграфа диссертант останавливается на проблеме публичных интересов, их правовой и политической специфике. Так, указывается на полисемантичность термина «публичный», который в его современном понимании имеет несколько взаимосвязанных, но все-таки отличающихся в политико-правовом контексте значений. «общинный», «общественный», «государственный». Более того, отечественное законодательство весьма редко использует эту категорию в отношении обеспечения законных интересов общества, народа и др.

Между тем именно публичный интерес, понимаемый как потребность субъекта, имеющая общественный, государственный характер и прояв-

ляющаяся в осознании и реализации общезначимых на определенном историческом этапе развития целей, в любой правовой и политической системе является одним из важных критериев оценки направленности и результатов функционирования механизма правового регулирования, государственной (региональной или муниципальной) правовой политики в разных сферах общественных отношений. В этом плане вполне обоснованно, что в эпоху глобализации одним из важнейших публичных интересов, от реализации которого, в принципе, зависят все сферы общественной жизнедеятельности, является сохранение реального суверенитета национального государства, а значит, и его политико-правового и экономического единства, территориальной целостности

Далее автор диссертации формулирует несколько положений, связанных с обеспечением государственного единства в современном (глобализирующемся) мире: а) государство обеспечивает собственное единство и целостность только тогда, когда оно способно создать юридические, политические и социально-экономические условия для интеграции всех, имеющих место на ее территории, территориальных публичных коллективов (муниципальных, региональных, государственного), обеспечить согласованную и гармоничную публично-правовую целостность в осуществлении разноуровневых властных отношений, б) роль государственной власти, а соответственно, и государственного публичного коллектива как ее институционального субъекта, в XXI в не только не уменьшится, но и в некоторых ее аспектах (сохранения суверенитета, обеспечения национальной безопасности и т.д.), очевидно, усилится; в) усиление одного территориального публичного коллектива за счет ослабления политико-правовых позиций иных приведет к конфликтогенной ситуации, только стимулирует разного рода сепаратистские настроения и подорвет местную систему власти и управления, которая в условиях многонационального федеративного государства имеет еще в той или иной мере выраженную этническую ориентацию.

В принципе, этим и объясняется то, что не только в постсоветской России, но и во многих зарубежных государствах институциональная система

региональной власти и местного самоуправления «пребывают в состоянии перманентной реформы» (Р Драго), постоянно совершенствуются.

В заключительной части параграфа соискатель отмечает, что политический статус муниципального территориального коллектива, правовые формы его институционализации, особенности законодательного оформления его структуры и функций имеют непосредственное отношение к механизму обеспечения государственного единства и целостности России в современном мире, влияют на его эффективность.

Диссертант выделяет несколько взаимосвязанных аспектов данной проблемы: государство – это сложная политико-правовая система, сохраняющаяся благодаря взаимодействию институтов, находящихся на разных уровнях его системного единства; муниципальный публичный коллектив как несuverенное институциональное образование, субъект местного самоуправления подчинен выраженной в Конституции РФ и федеральном законодательстве воле государственного публичного коллектива, многонационального народа России; устойчивое развитие государства как условие сохранения его политико-правового единства и территориальной целостности требует сохранения за муниципальным публичным коллективом адекватного решаемым им задачам объема публичной власти, прекращение функционирования муниципальных институтов в многонациональной стране при отсутствии стабильного гражданского общества приведет к свертыванию демократического государственно-правового режима.

Вторая глава **«Муниципальный публичный коллектив как институциональный субъект местного политико-правового пространства»** состоит из трех параграфов, раскрывающих правовые и политические аспекты формирования и функционирования муниципальных (территориальных) публичных коллективов, специфику их развития в современной российской государственности.

В первом параграфе *«Институты местного самоуправления в контексте трансформации отечественной политической и правовой жизни»* соискатель выделяет и анализирует факторы, оказавшие влияние на возникновение и развитие ключевых институтов местного самоуправ-

ления в современной России и так или иначе связанные с законодательным оформлением муниципально-правового пространства на нескольких уровнях: федеральном (отражение воли и публичной власти государственного публичного коллектива, представленного многонациональным народом в Конституции РФ и федеральном законодательстве), региональном (фиксация публичной власти соответствующего территориального публичного коллектива) и собственно муниципальном (воля муниципального территориального коллектива, закреплённая в системе подзаконных актов органов местного самоуправления, решениях местных референдумов, результатах выборов и др.)

Далее диссертантом проанализированы позиции современных правоведов (Н С Бондаря, А В Оболонского, Д Ю. Шапсугова и др.) относительно соотношения содержания таких категорий, как «местное сообщество», «территориальный публичный коллектив», и соответствующих им институтов, а также места и роли личности в системе местного самоуправления

Оценивая сложившиеся в специальной литературе мнения сквозь призму эволюции национальной правовой и политической системы, сочетания традиций и инноваций в реформе местного самоуправления в постсоветской России, диссертант отмечает следующее а) процесс демократизации в России существенным образом отличается от известных классических моделей, прежде всего, тем, что его стратегия была разработана пришедшими к власти в начале 90-х гг XX века элитами, которые не учли степени готовности населения страны, в целом, и населения российских регионов, в частности, к внедрению важнейших демократических политико-правовых институтов, ценностей и практик в отечественную государственность, что существенным образом повлияло на их эффективность; б) предлагаемый некоторыми правоведами личностный подход к проблеме функционирования и организации местной власти представляет интерес только в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях, что связано с его правосубъектностью, но может быть отнесен к институциональным субъектам местного само-

управления только при самом широком варианте понимания смысла и значения категории «институт» (Д Норт и др.), поэтому вполне обоснованно, что законодатель не наделил человека и гражданина качествами субъекта местного самоуправления ни в Конституции РФ, ни в федеральном законодательстве; в) сама по себе категория «местное сообщество» является неудачной для смысловой фиксации субъекта местного самоуправления, т.к. в силу своей политико-правовой неопределенности не содержит важных институциональных признаков и может употребляться только как тождественная понятию «муниципальный публичный коллектив».

Возникший же в современной России муниципальный публичный коллектив является устойчивым институциональным политико-правовым образованием, единственным источником муниципальной власти, основой муниципальной демократии в силу действия ряда факторов (генетических, политико-территориальных, функциональных, социальных). В доктринальном измерении имеющая место система местного самоуправления не имеет однозначной оценки, что вполне оправдано. Причем, если инновационный характер реформы не вызывает никаких сомнений, то вопрос о месте и роли имеющихся национальных традиций в современном муниципально-правовом строительстве решается по-разному.

В завершение параграфа диссертант анализирует позиции сторонников западных институционально-правовых и политических форм, концепции авторов, считающих советский опыт весьма важным и для постсоветского периода, развивающиеся в рамках правовой и историко-правовой науки мнения о продуктивности дореволюционной земской традиции и др. Соискатель приходит к выводу о принципиальной возможности и практической целесообразности формирования гибридной (смешанной) модели местного самоуправления, включающей политико-правовые институты, адекватные отечественной действительности

Во втором параграфе *«Муниципальная демократия в переходный период: институциональное оформление политико-правовой ответственности местного сообщества»* диссертант утверждает, что одним из важных условий успешного осуществления реформы местного само-

управления в современной России должно стать дальнейшее развитие института правовой ответственности и механизма его реализации на муниципальном уровне. В работе отмечается, что этому вопросу в отечественной литературе, к сожалению, уделено крайне мало внимания, да и те немногочисленные монографические и диссертационные исследования, статьи и др. в основном посвящены рассмотрению особенностей публично-правовой ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом, региональными и федеральными властными структурами.

Поэтому диссертант обращается к классическим философско-правовым произведениям. В работе рассмотрены идеи Г. В. Ф. Гегеля, Г. Лихтенберга, К. Маркса, К. Ясперса и др. относительно правовой и политической ответственности народа, «организованного в государство» за происходящие в нем процессы и события. Представлены мнения и современных российских правоведов и политологов (А. Ахиезера, Б. Грушина, В. В. Ильина, Л. С. Мамута и др.).

Признавая сложность вопроса о сущности и видах юридической ответственности в современном правоведении, что выражается в многообразии различных подходов к ее классификации, предлагаемых исследователями (М. Красновым, В. Савиным, Ж. Овсепян, И. Умновой и др.), соискатель считает возможным применительно к муниципальному публичному коллективу, развивающемуся в условиях переходного периода, использование категории «политико-правовая ответственность» вместо уже более привычного понятия «публично-правовая ответственность», т.к. последняя сочетает в себе политические и правовые меры ответственности, а ее публично-правовой характер и так очевиден.

В целом следует согласиться с тем, что субъектами политико-правовой ответственности являются в первую очередь те органы (лица), которые наделены Конституцией правами либо обязанностями (полномочиями, компетенцией). Среди субъектов публично-правовой ответственности обычно выделяют государство в целом, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти, органы местного самоуправления и раз-

личных по своему уровню должностных лиц. Однако в рамках предмета настоящего диссертационного исследования следует внести в перечень данных субъектов определенные коррективы.

Так, исследование законодательного оформления института политико-правовой ответственности на разных нормативно-правовых уровнях позволяет утверждать о политико-правовой ответственности всех территориальных публичных коллективов как институциональных субъектов публичной власти, которую они осуществляют в соответствии со своим правовым статусом государственно организованного общества, регионального публичного коллектива и муниципального публичного коллектива.

Конечно, переходный характер развития муниципальной демократии отличается рядом существенных характеристик, не способствующих формированию стабильно функционирующих институтов политико-правовой ответственности. В частности, не укореняются еще в отечественном государстве такие важные с позиции правокультурного измерения проблемы качества, как доверие граждан к основным политико-правовым институтам и их результатам (институты выборов, референдума, обращения в государственные и муниципальные органы и др.), чувство гражданственности, что свидетельствует о незавершенности процесса формирования гражданского общества, и т.д.

Диссертант констатирует, что в контексте сохранения единства институтов ответственности народа как единственного источника власти и правовой (политико-правовой) ответственности органов публичной власти перед населением, являющегося одним из базовых принципов правового государства, необходимо законодательное закрепление муниципального публичного коллектива (местного сообщества) в качестве субъекта публично-правовой ответственности, что соответствует общим конституционно-правовым принципам и должно получить конкретизацию в Федеральном законе от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Третий параграф *«Муниципальный публичный коллектив в политико-правовом механизме разрешения этнических конфликтов в постсоветских регионах»* посвящен исследованию места и роли местного сообщества в антиконфликтной правовой политике, проводимой в российских регионах

В начале параграфа диссертант отмечает, что этнические конфликты в современном мире связаны с процессом глобализации, когда внедряемые субъектами мировой вестернизации (американизации) с помощью специальных технологий демократические институты вступают в конфликт с традиционной сущностью местных общественных отношений, разрушают органичный для сложившегося в том или ином регионе миропорядка политико-правовой и социально-экономический мир

Ясно, что конфликтогенность дестабилизирует нормальное функционирование муниципальных и региональных публичных коллективов, обостряет их отношения с государством (государственным публичным коллективом), что в конечном счете подрывает систему государственных суверенитетов, ведет к возникновению открытых вооруженных столкновений, эскалации национализма в субъектах РФ и муниципальных образованиях. В целом же, эту проблему необходимо рассматривать в контексте противодействия различным сценариям «цветных революций», а значит, и в плане формирования механизма обеспечения национальной безопасности

Далее соискатель анализирует различные виды конфликтов, присущие современной российской государственности. Особый акцент делается на региональный терроризм как систему устрашения населения ряда муниципальных образований, причем не только в северо-кавказском регионе, но и в ряде иных субъектов, в которых представители того или иного этноса осуществляют незаконные насильственные действия в отношении населения, захват ключевых позиций в бизнесе, муниципальной власти и др. Кроме этого, в работе показано значение муниципальных публичных коллективов как институциональных субъектов местного политико-правового пространства для эффективного функционирования политико-правового

механизма нейтрализации и разрешения противоречий между этносами и этническими группами, возникающими на основе территориальных споров, политического и иного противостояния, конфликтов, связанных с этнической миграцией, процессами, нарушающими социально-экономический и этнокультурный баланс в ряде муниципальных образований, и др.

В завершение параграфа диссертантом сделаны следующие выводы

1) муниципальный публичный коллектив как субъект публичной власти и важнейший институт гражданского общества, формируемые им органы местной власти должны быть включены в политико-правовой механизм предупреждения и преодоления этнических конфликтов в российских регионах, что соответствует содержанию и смыслу ст. 130, 131 Конституции РФ, определяющих правовой статус местного самоуправления и закрепляющих его основные политико-правовые институты. В этом плане в текущем законодательстве следует закрепить полномочия муниципальных структур по разрешению противоречий между этносами и этническими группами, возникающие на основе территориальных споров, политического, военного и т.д. противостояния; права и обязанности органов местной власти в отношении действующих на ее территории деструктивных религиозных объединений, права и обязанности и местного сообщества и формируемых им органов публичной власти в отношении ограничения этнической миграции, так или иначе провоцирующей межэтнические конфликты; порядок взаимодействия муниципальных институтов с функционирующими в той или иной местности органами государственной власти.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, намечены перспективы дальнейшего изучения политико-правовых форм институционализации субъектов местного самоуправления в современной России, изменения их основных функций и др.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Цернов Н.П. Местное самоуправление в современной России. проблемы и перспективы политико-правовой институционализации //

Национальная безопасность и правопорядок Сб матер Междунар. науч.-практ. конф. 30–31 октября 2007 г. Ростов н/Д, Таганрог, 2007 – 0,2 п л

2. Церенов Н.П Политико-правовые основы формирования и развития институциональных субъектов местного самоуправления в Российской Федерации проблемы и перспективы // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики Матер. V Междунар. науч.-практ. конф. Тольятти, 2008 – 0,4 п л

3 Церенов Н П Политико-правовая природа институтов местного самоуправления в постсоветской России // IX научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых: Сб. докладов В 2 т Таганрог, 2008 Т. 1. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях перечня ВАК Минобрнауки России:

1 Церенов Н П Политико-правовая институционализация муниципальной власти в России: проблемы развития «демократии малых пространств» // Философия права. 2008 № 1 (26). – 0,5 п.л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ № 353

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНИРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83