

На правах рукописи



4840702

Емельянова Наталья Николаевна

**РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В
СОВРЕМЕННОЙ ИНДИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23.00.04 —
политические проблемы международных отношений,
глобального и регионального развития

Автореферат
диссертации на соискание научной степени
кандидата политических наук

17 МАР 2011

Москва 2011

Диссертация выполнена на кафедре сравнительной политологии факультета
политологии МГУ имени М. В. Ломоносова

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор Василенко И. А.

Официальные оппоненты: доктор философских наук,
профессор Ушков А.М.,
кандидат политических наук
Потапова А.М.

Ведущая организация: Институт мировой экономики и
международных отношений
(ИМЭМО) РАН

Защита состоится «21» сентября 2011 г. в 15⁰⁰ часов на заседании
Диссертационного совета по политическим наукам ____ при Московском
государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991,
Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, кор.4, факультет политологии,
ауд. ____

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной
библиотеки МГУ имени М. В. Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных
факультетов).

Автореферат разослан «17» сентября 2011 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета Д 501.001.47
доктор философских наук, профессор



Ю.И. Шелистов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Динамичное политическое развитие современной Индии привлекает все больше внимания политологов в разных странах мира. Индийская многоконфессиональная и полиэтническая федерация на сегодняшний момент представляет собой мощное государство, успешно реализующее демократический транзит и претендующее на лидирующие позиции в азиатском регионе.

Действующая в современной Индии муниципальная система играет одну из ключевых ролей в процессе либерализации политической жизни страны. Поэтому индийский муниципальный опыт, несомненно, интересен для российских политологов в контексте его использования для решения проблем демократизации российского общества, формирования в нем политической культуры гражданского типа. Исследование динамики муниципальной модели Индии также может помочь по-новому взглянуть на возможность усовершенствования отечественной системы местного самоуправления (МСУ), тем более, что Индия в последние годы успешно преодолевает схожие с российскими проблемы: изживает коррупцию, олигархизм, фракционность, излишний бюрократизм и др. Кроме того, исследование функционирующего в Индии МСУ позволяет увидеть границы использования культурных традиций в процессе реформирования этого политического института.

Таким образом, тема исследования весьма актуальна в контексте совершенствования российской реформы МСУ, эффективная реализация которой ведет к увеличению гражданской активности населения, что, в свою очередь, является основополагающим моментом для полноценного функционирования гражданского общества.

Степень научной разработанности проблемы. Важнейшие концептуальные вопросы общей теории муниципализма успешно разрабатывались целым рядом отечественных государствоведов, политологов,

теоретиков государства и права. Работы Г.В. Атаманчука, В.А. Ачкасова, Р.В. Бабуна, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, А.И. Бардакова, А.С. Бурмистрова, И.А. Василенко, В.И. Васильева, Н.В. Герасименко, А.Г. Гладышева, Е.В. Гриценко, Н.А. Емельянова, А.Н. Костюкова, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, а также авторских коллективов Е.В. Гладышева, В.Н. Иванова и В.И. Патрушева, А.В. Игнатьевой и М.М. Максимцова, В.Г. Игнатова и В.И. Бутова, В.Н. Парахиной, Е.В. Галеева и Л.Н. Ганшиной, С.В. Пронкина и О.Е. Петруниной¹ являются необходимой теоретической базой для исследования индийского МСУ, поскольку в них проведены глубокие исследования таких центральных аспектов муниципальной науки, как правовые основы МСУ, анализ функций и полномочий муниципальных органов, их структуры, соотношение процессов централизации и децентрализации в политической системе государства и др. Тем не менее, в российской гуманитарной науке практически отсутствуют комплексные теоретические работы, предметом которых была бы сама

¹ Атаманчук Г.В. Власть и управление в предмете административного права//Административное и информационное право. 2003. № 3. С. 9-16; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега – Л. 2005; Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие для вузов. М.: РАГС. 2005. 488 с.; Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: Изд-во РАГС. 2008; Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе//Правоведение. 1998. № 4. С. 43-48; Бабуна Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие – М.: КноРус. 2008; Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность// Государство и право. 1996. № 2. С. 137-142; Барабашев Г.В. Местное самоуправление: учебник для вузов. М.: изд-во МГУ. 1996; Баранчиков В.А. Муниципальное право: учебник для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ. 2000; Бардаков А.И. Муниципальное управление: теория, история, практика. Волгоград: ВАГС. 2007; Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект самоуправления//Правоведение. 2000. № 5. С. 36-42; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Западной Европы: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос. 2000; Василенко И.А. Административная реформа во Франции//Проблемы теории и практики управления. 2005. № 6. С. 152-156; Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для студентов. М.: Гардарики. 2007; Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть//Вестник государственной службы. 1993. № 14. С. 15-19; Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика//Журнал российского права. 2001. № 8. С. 7-16; Герасименко Н.В. Некоторые правовые проблемы местного самоуправления//Журнал российского права. 2000. № 5/6. С.138-144; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М.: Славянский диалог. 1996; Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России//Муниципальное право. 2000. № 2. С. 74-94; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.-Тула: ТИГМУС. 1997; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. М.: Дело. 2002; Костюков А. Н. Принципы местного самоуправления//Местное право от 29.04.2002. С. 27-46; Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА». 1998; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов высших учебных заведений. М.: Норма. 2007; Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление): учебное пособие. М.: Юрист. 2006; Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. Муниципальная наука: теория, методология, практика. М.: Муниципальный мир. 2003; Игнатьева А.В., Максимцов М.М. Исследование систем управления. М.: Юнити. 2008; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие для вузов. М.: Март, 2005; Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление: учебное пособие. М.: КноРус, 2008; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс. 2004.

муниципальная модель Индии. Исключение составляет лишь научная деятельность индолога М.А. Плешовой², чей вклад в исследование индийского муниципализма трудно переоценить. Именно ее можно назвать первым отечественным исследователем, сфера научных интересов которого была связана с проблемами МСУ в Индии. Правда, ее фундаментальные исследования в этой области касались, главным образом, индийских муниципальных органов 1970-1980-х гг., т.е. до их существенного реформирования, начавшегося с 1992 г. Косвенно темы индийского муниципализма также касались М.З. Галиуллин, С.Ю. Кашкин, О.В. Маляров, М.В. Мильто, Ф.Н. Юрлов³.

Среди публикаций индийских исследователей 1950-1970-х гг. по данной проблематике следует отметить работы видного государствоведа М. Бхаттачария, а также Р. Аргалы, М. Венкатарангая и Н. Паттабхирама, Б. Бхаргавы, А. Даршанкара, С. Дея, Р. Кханны, Х. Малавия, С. Махешвари, Х. Тинкера, М. Шармы и Л. Шуклы⁴. Однако некоторые исследования тех лет отличались ангажированностью, связанной с обвинениями британских колониальных властей во многих недостатках индийского МСУ, при этом

² Плешова М.А. Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления. М.: Наука: Изд. фирма «Восточная литература». 1992; Плешова М.А. Концепция индийского федерализма/Материалы научной конференции «Индия: достижения и проблемы», февраль 2000 г. М.: ИВ РАН, Центр индийских исследований. 2002. С. 181-191; Плешова М.А. Сельское самоуправление в Индии/Индия – общество, власть, реформы. М.: Восточная литература. 2003. С. 300-315; Плешова М.А. Федерализм, испытанный временем/Азия и Африка сегодня. 1997. № 7. С. 23-26.

³ Галиуллин М. З. Становление федеративной системы постколониальной Индии: 50-70-е гг. XX в.: диссертация. Казань. 2007; Кашкин С.Ю. Политический режим в современной Индии: сущность, основные особенности и тенденции развития//Государство и право. 1995. № 4. С. 122-130; Маляров О.В. Эволюция индийской социально-экономической модели//Общество и экономика. 2004. № 1. С. 80-116; Мильто М.В. Административно-территориальная реформа как механизм обеспечения внутренней политической безопасности Индии//Восток. 2006. № 2. С. 38-51; Юрлов Ф.Н. Индийская демократия в действии. Конгресс вновь пришел к власти//Азия и Африка сегодня. 2004. № 10. С. 22-26; Юрлов Ф.Н. Становление демократической системы в независимой Индии//Азия и Африка сегодня. 1997. № 7. С. 19-22.

⁴ Argal R. Municipal Government in India. Delhi: Agarwal Press. 1960; Bhattacharya M. Management of Urban Government in India. Delhi: Uppal Book Store. 1976; Bhattacharya M. Municipal Relations. A Functional Analysis. Delhi: Uppal Book Store. 1972; Venkatarangaiah M., Pattabhiram N. Local Government in India: Select Readings. New Delhi: Allied Publishers. 1969; Bhargava B.S. Panchayati Raj Institutions: An Analysis of Issues, Problems and Recommendations of Ashok Mehta Committee. New Delhi: Ashish Publishing House. 1979; Darshankar A.Y. Leadership in Panchayati Raj. Jaipur: Panchsheel. 1979; Dey S. K. Panchayati Raj. A synthesis. London: Asia Publishing House. 1961; Khanna R.L. Municipal Government and Administration in India. Chandigarh: Mohindra Capital Publishers. 1967; Khanna R.L. Panchayati Raj in India. Ambala Cantt: The English Book Depot. 1972; Malaviya H.D. Village Panchayat in India. New Delhi: All India Congress Committee. 1956; Maheshwari S.R. Local Self Government in India. Delhi: Orient Longman. 1971; Tinker H. The foundation of local self-government in India, Pakistan and Birma. Bombay: Lalvani Publishing House. 1967; Sharma M. P. Local Self-Government in India. Delhi: Munshiram Manoharlal Publishers. 1977; Shukla L.P. A History of Village Panchayats in India. Dharwar: Institute of Economic Research. 1964.

проблемы самого индийского общества зачастую преуменьшались, что, безусловно, влияло на объективность научной деятельности в этом вопросе.

С середины 1980-х гг. в Индии наблюдается повышенный интерес к вопросам организации МСУ, что связано с подготовкой и принятием новых конституционных механизмов регулирования работы индийских органов местного самоуправления (73-й и 74-й поправок к Конституции 1992 г.). При этом важно отметить, что системы сельского и городского самоуправления, за редким исключением, рассматриваются в индийских научных исследованиях отдельно, поскольку обе они функционируют, основываясь на разном опыте исторического формирования.

Глубокий и последовательный анализ политико-правовых основ современной системы индийского сельского самоуправления (системы Панчаяти Радж) был проведен П. Джоши, Б. Кханном, Г. Паланитхуром, Р. Паниграхи, а также авторскими коллективами Б. Бариком и У. Саху, П. Джха и К. Джха, Р. Чаудхури и С. Джайном⁵.

Отдельно следует выделить исследовательскую работу политологов А. Баджпая и М. Вермы, а также В. Сингха, Р. Сингха и С. Мишры⁶, которые с помощью компаративного метода рассмотрели функционирование системы сельского самоуправления в различных штатах Индии, что позволило увидеть успехи и недостатки современной системы Панчаяти Радж в ее реальном политическом преломлении.

⁵ Constitutionalisation of Panchayati Raj/Ed. by Joshi P. Jaipur: Rawat. 1998; Khanna B.S. Panchayati Raj in India: National perspective and state studies, New Delhi, Deep & Deep Publications. 1994; Khanna B.S. Rural Local Government in India and South Asia. New Delhi: Deep & Deep Publications. 1999; New Panchayati Raj System. Status and Prospects/Ed. by Palanithurai G. New Delhi: Kanishka Publishers. 1996; Panchayati Raj Institutions. Issues and Challenges/Ed. by Panigrahy R.L. New Delhi: Discovery Publishing House. 2007; Baric B.C., Sahoo U. C. Panchayati Raj. Institutions and Rural Development. New Delhi: Rawat Publications. 2008; Jha P.K., Jha C. Panchayati Raj and Dynamics of Rural Development. Delhi: Apex. 1999; Chaudhuri R.C., Jain S.P. Strengthening Village Democracy. Hyderabad: National Institute of Rural Development. 1999.

⁶ Bajpai A., Verma M. S. Panchayati Raj in India. A New Thrust: in 2 Vol. Delhi: Sahitya Prakashn. 1995; Singh V. Panchayati Raj and Village Development: in 3 Vol. New Delhi: Sarup and Sons. 2003; Singh R. Panchayati Raj Manual: A Sociohistorical-cum-legal Perspective. New Delhi: Anmol Publications. 1996; Singh R. New Panchayati Raj: A Functional Analysis. New Delhi: Anmol Publications, 2000; Mishra S.N., Singh S.S. Roads to Modern Panchayati Raj. New Delhi: Mittal Publications. 1993; Mishra S.N. Five Years of New Panchayati Raj System-A Review//Kurukshetra. 1998. № 6. P. 15-18; Mishra S.N. The 73-rd Constitutional Amendment and the Local Resource Base: A Critical Appraisal//Kurukshetra. 1996. № 7. P. 35-38; Mishra S.N., Kumar L., Pal C. New Panchayati Raj in Action. New Delhi. Mittal Publications. 1996.

Заметный след в разработке проблем современного индийского городского самоуправления оставили Р. Арора, Дж. Гангулай, Б. Моханти, Р. Прасад, Дж. Чопра, а также К. Шиварамакришнан⁷.

Вопросам участия в политической деятельности на местном уровне наиболее ущемляемых слоев индийского общества отдельное внимание было уделено Р. Шриваставой, в свою очередь, С. Джайн существенное внимание уделял первейшему основанию низовой демократии – собранию местных жителей. Разработкой вопросов финансового менеджмента в институтах МСУ активно занимаются У. Бхаттачарья, Б. Мишра и С. Секар. Взаимодействие бюрократии и местных органов самоуправления в процессе социально-экономического планирования Индии рассматривает К. Сингх⁸.

Диссертационных работ, посвященных современной индийской системе МСУ, в отечественной политической науке, к сожалению, нет. Среди диссертационных исследований последних лет, посвященных муниципальному самоуправлению в России, выделяются работы Бажинова М.А., Демина И.Ю., Тихонова Д.А.⁹

Таким образом, анализ научной разработанности темы показал следующее: несмотря на то, что в последние годы появляется все больше исследований, рассматривающих различные аспекты деятельности муниципальных систем зарубежных стран, круг вопросов, касающихся функционирования системы

⁷ People Centred Governance/Ed. by Arora R.K. Jaipur: Alekh Publishers. 2001; Urbanisation and Development in North-East India. Trends and Policy Implications/Ed. by Ganguly J.B. Delhi: Deep & Deep Publications. 1995; Mohanti B. Municipal system in India: citizen's involvement. New Delhi: Ashish Publishing House. 1993; Urban Local Self Government in India/Ed. by Prasad R.N. New Delhi: Mittal Publications. 2006; Chopra J.K. Local Self Government and Municipal Administration. New Delhi: Hardcover. 2004; Local Self-Government and Municipal Administration/Ed. by Chopra J.K. New Delhi: Commonwealth Publishers. 2004; Sivaramakrishnan K.C. Democracy in Urban India. http://www.Urban-age.net/10_cities/07_mumbai_reflections/India_sivaramakrishnan.html

⁸ Srivastava R.S. Devolution and People's Empowerment: Some Key Issues. Allahabad: University of Allahabad. 1997; Jain S. P. The Gram Sabha: Gateway to Grassroots Democracy//Journal of Rural Development. № 4. Oct.-Dec. 1997. P. 15-23; Bhattacharyya U. Municipal Accounting: Concepts and Practical Issues. New Delhi: Mittal publications. 2005; Mishra B. Finance & Local Self Government. New Delhi: Hardcover. 2002; Secar S.C. Panchayati Raj and Financial Resources. New Delhi: Regal Publication. 2008; Singh K.P. Bureaucracy and Development: The Indian Scenario. <http://eropairan.mporg.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=b44e1733-b16c-4dd4-8381-3f6e6805eb00>

⁹ Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. Дисс... к.п.н. М., 2004; Демин И.Ю. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: подходы к реализации и механизмы осуществления. Дисс... к.п.н. М., 2002; Тихонов Д.А. Политическая автономия местного самоуправления в России (исторический опыт и современные тенденции). Дисс... к.п.н. М., 2001.

индийского муниципализма в отечественной науке оказался практически неохваченным.

Объект диссертационного исследования – современная индийская муниципальная система.

Предмет диссертационного исследования - процесс политического становления, развития и функционирования современной системы местного самоуправления в Индии.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выявление особенностей политического развития современной системы МСУ Индии, исследование значения индийского опыта для совершенствования российской системы местного самоуправления.

Исходя из сформулированной цели исследования, задачи работы могут быть поставлены следующим образом:

1. рассмотреть теоретико-методологические основания исследования системы индийского МСУ, а также выявить роль и влияние традиционных форм МСУ в процессе демократизации индийского общества;
2. рассмотреть основные этапы становления муниципализма в политической истории независимой Индии;
3. дать оценку уровню политического развития современной системы индийского МСУ, раскрыв ее отличительные черты и тенденции дальнейшего развития;
4. рассмотреть ключевые проблемы МСУ в современной Индии;
5. проанализировать роль политических партий в индийском МСУ;
6. выявить значение индийской практики муниципализма для развития российской практики муниципального управления.

Хронологические рамки исследования охватывают рассмотрение муниципальной системы независимой Индии с 1947 г. по настоящее время.

Эмпирическая основа диссертационного исследования. Для более детального анализа муниципальной системы Индии в диссертации использовался ряд источников, которые могут быть разделены на две группы.

Первую группу составили нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы МСУ, как в Индии, так и в России, а также международно-правовые документы, предметом которых является МСУ¹⁰. Во вторую группу вошли доклады правительственных комиссий Индии разных лет, дающие оценку состояния индийских муниципальных образований. Среди них следует особо выделить доклад Комиссии под председательством Балвантрая Мехты и доклад Комиссии под председательством Ашока Мехты¹¹.

Положения, выносимые на защиту:

1. Муниципальные институты Индии получили официальное политическое и юридическое оформление в конце XIX в. при британском колониальном режиме, однако они базируются на более древней традиции МСУ - древнеиндийской сельской общине, центральным институтом которой были панчаяты (советы старейшин, избираемые деревенским собранием, в которое входили все собственники земли). Современная система сельского самоуправления Панчаяти Радж представляет собой воспроизведение старого понятия с новым политическим содержанием: деревенские жители были включены в политический процесс через привычный для них механизм панчаятов.

2. В политическом развитии современного индийского МСУ можно выделить три этапа, исходя из хронологии принятия основополагающих нормативно-правовых актов и документов. **Первый этап** (1947 - конец 1950-х гг.) был связан с острыми политическими дискуссиями, развернувшимися внутри

¹⁰ Constitution of India; The Constitution (Seventy-third Amendment) Act, 1992; The Constitution (Seventy-fourth Amendment) Act, 1992; Конституция РФ; Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ; Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями от 02.02.2006 г.); Федеральный Закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организационной структуры местного самоуправления» от 25.11.2008 г. № 222-ФЗ; Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ; Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.; Европейская хартия городов от 18.03.1992 г.; Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 29.10.1994 г.

¹¹ Diwakar Committee Report, 1963; Report of the Committee to Review the Existing Administration Arrangements for Rural Development and Poverty Alleviation Programmes (CAARD), 1985; Report of the Congress Village Panchayat Committee, 1954; Report of the Rural-Urban Relationship Committee, 1963; Report of the Eleventh Finance Commission, 2000; Report of the High Power Committee on Urban Solid Waste Management in India, 1995; Report of the Royal Commission on Decentralization, 1907; Report on Panchayats and Self-Government, 1989; Sadiq Ali Committee Report, 1964; L.M. Singhvi Committee Report, 1986; Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service, 1959; Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions, 1978.

правящей партии Индийском национальном конгрессе (ИНК) по поводу принятия Конституции независимой Индии и статуса МСУ. В итоге в первой редакции Конституции, положения, касающиеся вопросов самоуправления на местах (ст. 40 и II Перечень) носили рекомендательный характер и не наделяли МСУ конституционным статусом. **Второй этап** (конец 1950-х гг. - конец 1980-х гг.) был связан со стартом амбициозной политико-экономической «Программы общинного развития», осуществлять которую предполагалось путем активного привлечения рядовых индийцев на местах. Однако из-за экономического кризиса Правительство не смогло уделять должное внимание нуждам органов МСУ, что привело к антидемократическим тенденциям на местах. **Третий этап** (конец 1980-х гг. – настоящее время) ознаменовался движением за предание институтам МСУ конституционного статуса. В итоге в 1992 г. были приняты 73-я и 74-я поправки к Конституции, в отношении сельского и городского самоуправления соответственно, содержащие важнейшие положения для функционирования МСУ в правовом и демократическом русле.

3. В современной Индии произошла не только институализация МСУ, но и наполнение его подлинным демократическим содержанием, что отражает конституционный статус институтов МСУ; расширенный список их функций и полномочий; уменьшенный государственный контроль над их деятельностью; предоставление необходимых источников финансирования; феминизация органов МСУ. Существенным достижением стала тенденция по преодолению варново-кастового принципа, лежащего в основе традиционного распределения политической власти в Индии.

4. Среди основных политических проблем развития современной системы МСУ в Индии выделяются: 1) сложные взаимоотношения председателей органов МСУ и местной бюрократии (высокая конфликтность председателей, позиционирующих себя в качестве независимых политиков; конформизм, вызванный отсутствием самостоятельной политической позиции у председателей, которые стремятся сделать карьеру в госорганах); 2) авторитет избираемых путем прямого голосования председателей городских органов МСУ по-прежнему остается низким; 3) законы многих штатов о панчаятах не содержат четких норм

по вопросу кворума деревенского собрания (грам сабхи) как первейшего основания системы Папчяти Радж, что является плодородной почвой для различного рода фальсификаций.

5. На МСУ в Индии в большей степени влияют региональные политические партии, что является мощным трендом развития современной индийской политической системы. Взаимодействие между партийными функционерами и членами органов МСУ обычно происходит через депутатов легислатур, избранных от той или иной территории. Национальные партии ведут работу с членами органов МСУ с помощью региональных партий, имеющих доминирующие позиции в том или ином штате.

6. Индийский опыт реформирования муниципализма в условиях российских реалий может быть полезен с точки зрения внимания к сохранению социокультурных традиций в современной политической системе общества: именно это обеспечивает поддержку реформ снизу. Также может быть полезен опыт создания единой системы мониторинга муниципальных образований; весьма продуктивна индийская методика распределения налоговых поступлений и финансовой помощи муниципальным образованиям; может быть использована практика поощрительной системы финансирования институтов МСУ.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. Методология диссертационного исследования основывается на понимании того, что теория муниципализма представляет собой междисциплинарное научное знание. Это ведет к использованию целого комплекса методов исследования: формально-логического; содержательно-логического; структурно-функционального; компаративного, а также метода историзма и качественного метода проработки документов. В рамках формально-логического метода использовался дедуктивно-индуктивный метод, который дал возможность проводить исследование предмета диссертации, главным образом, при рассмотрении теоретико-методологических предпосылок становления индийской муниципальной системы, идя от общего к частному и наоборот. Содержательно-логический метод, основой которого стал метод анализа и синтеза, позволил исследовать развитие индийской системы МСУ в

соотношении с понятийным инструментарием общей теории муниципализма, а метод историзма позволил рассмотреть динамику муниципальной системы Индии. При помощи качественного метода проработки документов были проведены анализ и интерпретация докладов индийских правительственных комиссий по проблемам МСУ, нормативно-правовых актов, определяющих и регулирующих деятельность индийских муниципальных органов. Применение структурно-функционального метода дало возможность рассмотреть функционирование индийского МСУ в качестве системы через выявление и анализ функций частей (муниципальных институтов), обеспечивающих ее стабильность и устойчивость. Компаративный метод использовался при исследовании различных моделей МСУ в зарубежных странах, при сопоставлении индийского и российского опытов муниципализма, а также при сравнении формирования и функционирования муниципальных органов в различных индийских штатах.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в отечественной политической науке данная работа, по существу, представляет собой первое комплексное теоретическое исследование функционирования современной индийской муниципальной системы. В ходе данного исследования:

- выявлены политико-культурные предпосылки становления современной системы местного самоуправления Индии;
- предложена периодизация становления системы местного самоуправления в современной Индии;
- выявлены особенности и общие тенденции функционирования современной системы индийского местного самоуправления в контексте ее влияния на демократизацию общества;
- рассмотрены основные проблемы политического развития МСУ в современной Индии;
- показана роль политических партий Индии в местном самоуправлении;

— выявлено значение индийского опыта муниципализма для развития российской системы муниципального управления.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования.

Положения диссертационной работы могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблематики отечественных и зарубежных реформ МСУ. В практическом плане, выводы диссертации и предложенные рекомендации могут использоваться при последующей корректировке траектории отечественной реформы. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекционных курсов по проблемам демократии и МСУ, муниципального реформирования, а также в рамках других дисциплин, затрагивающих проблему модернизации муниципального управления. Данная работа может быть полезна при осуществлении процесса обучения специалистов в области политологии, государственного и муниципального управления.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации представлены на научных конференциях («Ломоносов» 2010 г.) и отражены в научных публикациях автора. Диссертация обсуждена на заседании кафедры сравнительной политологии _____ 2010 г.

Структура диссертационного исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка используемых нормативно-правовых источников и литературы, а также приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи исследования, указываются теоретико-методологические и эмпирические основы работы, раскрываются ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

Первая глава диссертационной работы – **«Теоретико-методологические основания исследования местного самоуправления в Индии»** - посвящена

рассмотрению теоретико-методологических подходов к анализу муниципального управления в современной политической науке и исследованию политико-культурной традиции местного самоуправления в Индии.

В диссертации отмечается, что среди индийских ученых нет единой точки зрения по поводу того, к какой модели местного самоуправления относится индийская муниципальная система. Так, по мнению видного индийского государствоведа М. Бхаттачария¹², в системе МСУ Индии очень сильна тенденция по взаимопроникновению местных органов и правительственных институтов штатовского уровня, что сближает индийскую модель местного самоуправления с французской. Другой индийский специалист в области государственного управления Б. Моханти¹³ полагает, что индийскую систему местного самоуправления целесообразнее всего относить к смешанной модели, поскольку органы самоуправления на местах в Индии реально обладают только делегированными полномочиями. Автор, в свою очередь, считает, что ответ следует искать в историческом и социокультурном контексте развития индийской системы МСУ.

Официальное политико-правовое становление и оформление муниципальной системы Индии началось только со второй половины XIX века. Это становление шло под мощнейшим влиянием английской правовой системы, колонией которой являлась Индия. После обретения независимости в 1947 г. это влияние самым существенным образом сказалось при подготовке Конституции страны. За основу Конституции Индии была взята Вестминстерская модель политической системы. Тем самым, индийская модель местного самоуправления, вслед за правовой системой, сформировалась по образу и подобию англосаксонской.

¹² Bhattacharya M. *Municipal Relations. A Functional Analysis*. Delhi: Uppal Book Store. 1972. P. 5.

¹³ Mohanti B. *Municipal System in India: Citizen's Involvement*. P. 24. New Delhi: Ashish Publishing House. 1993.

В диссертации рассматриваются основные черты муниципальной системы Индии, которые также свидетельствуют о ее принадлежности к англосаксонской модели:

1) институты МСУ в Индии являются креатурами legislatures (законодательных органов) штатов. Перечень II Конституции Индии относит местное самоуправление к вопросам исключительной компетенции штатов, другими словами, legislatures штата обладает эксклюзивным правом принимать законы и иные нормативные акты относительно полномочий муниципальных органов;

2) органы МСУ в Индии обладают свободой действий только строго в рамках, установленных законодательством штата. Здесь прослеживается базовый принцип английской муниципальной модели – принцип «действия в пределах предоставленных полномочий»;

3) деятельность органов МСУ осуществляется через разветвленную систему комитетов, что является характерной особенностью англосаксонской модели.

Процесс придания официального юридического и политического статуса институтам местного самоуправления в Индии во времена Британского колониального режима носил весьма противоречивый характер, поскольку создававшиеся институты МСУ мало что унаследовали от прежней традиции, были существенно урезаны в своих правах. К причинам сильной политической зависимости и экономической неэффективности институтов местного самоуправления в Британской Индии можно отнести как пренебрежение со стороны английских властей к ним, так и серьезные проблемы самого индийского общества: разногласия на религиозной и кастовой почве, а также сильное давление в процессе принятия решений на местные органы со стороны крупных землевладельцев, отстаивавших свои интересы.

В диссертации показано также, что индийская модель местного самоуправления обладает целым рядом специфических социо- и политико-культурных характеристик, поскольку древнейшие традиции, всегда

занимавшие важное место в Индии, а также опыт полувекового развития страны в качестве суверенного государства не могли не отложить отпечаток на ее своеобразие. Так, городское самоуправление представляет собой максимально приближенную к англо-саксонской модели систему, в то время как сельское самоуправление, уходящее корнями в глубокую древность, является более централизованной и иерархичной системой.

Исследуя социокультурные предпосылки становления МСУ в Индии, автор также подчеркивает тот факт, что уникальность этой страны заключается в сильном обществе (а вовсе не в государстве), которое являлось одной из наиболее существенных характеристик древнеиндийской истории, поэтому высокий уровень децентрализации власти всегда был присущ территориям древнего Индостана. Мощные общинные структуры были для Индии своеобразными гарантами сохранности ее цивилизационных основ в условиях непрекращающихся междоусобиц и внешних вторжений.

Таким образом, в первой главе было определено место индийской муниципальной системы в современной мировой политической практике, а также рассмотрен политико-культурный аспект, лежащий в основе традиции местного самоуправления Индии.

Во второй главе **«Особенности местного самоуправления в Индии»** рассматривается развитие сельского самоуправления Индии (системы Панчаяти Радж), формирование системы муниципалитетов в индийских городах, функционирование Избирательной и Финансовой комиссий штатов, Комитета дистрикта по планированию, основные тенденции развития современной индийской системы МСУ, роль политических партий в ней, а также значение опыта местного самоуправления Индии для современной России.

Долгое время местное самоуправление в независимой Индии не имело возможностей для полноценного развития, что было связано со сложившейся политической ситуацией в стране: необходимостью обеспечить максимальное единство страны на первое время. В итоге федеральному уровню организации

власти уделялось значительно большее внимание, нежели штатовскому, а т.н. уровень низовой, или местной демократии, оставался за скобками политического процесса. До 1992 г. органы местного самоуправления в Индии фактически бездействовали, ведя крайне неэффективную деятельность, страдали от недостаточного финансирования, чрезмерного бюрократизма, контроля со стороны федерального центра и правительства штата. Последнее постоянно злоупотребляло своим правом временного приостановления деятельности и роспуска органов местного самоуправления, поскольку отсутствовали какие-либо защитные конституционные механизмы в этом отношении. Все это привело к тому, что в 1980-е гг. в Индии активно практиковалось прямое государственное управление на местах.

Однако во второй половине 1980-х гг. вопрос о конституционном статусе системы Панчаяти Радж вновь встал на повестку дня благодаря активной политической деятельности премьер-министра Индии Раджива Ганди. В период с 1987 по 1988 гг. премьер-министр даже принимал личное участие в работе специально созданных рабочих групп с целью выработки соответствующих законопроектов. Однако необходимые конституционные поправки (73-я поправка в отношении сельского самоуправления и 74-я поправка в отношении городского самоуправления) были приняты лишь в 1992 г. благодаря премьер-министру Нарасимхе Рао. После принятия поправок ситуация в индийском МСУ стала постепенно улучшаться.

Основные положения, составившие суть реформы индийского местного самоуправления, заключаются в следующем:

— современная модель сельского самоуправления в Индии (система Панчаяти Радж) представляет собой иерархичную систему, состоящую, как правило, из трех звеньев (в штатах с населением более 2-х млн. чел): панчаятов (органов местного самоуправления) на уровне деревни, панчаятов на среднем уровне (или панчаятов на уровне блока) и панчаятов на уровне дистрикта (основной административно-территориальной единицы штата). В городах современной Индии действуют три вида муниципалитетов: нагар панчаяты для

т.н. переходных территорий – поселков городского типа, муниципальные советы для небольших и средних городов, муниципальные корпорации для крупных городов;

— к важнейшим обязательным положениям поправок также относятся: пятилетний срок полномочий органов самоуправления на местах; проведение прямых выборов на альтернативной основе по избирательным территориальным округам, гарантия проведения новых выборов в течение 6 месяцев в случае роспуска органов МСУ, резервирование мест за представителями Зарегистрированных каст, Зарегистрированных племен и женщинами; формирование Финансовой и Избирательной комиссий штата, Комитета дистрикта по планированию;

— к положениям, оставленным на собственное усмотрение легислатур штатов с учетом их социально-экономического развития, относятся полномочия и функции институтов МСУ, количество мест в них, способ резервирования мест за Зарегистрированными кастами, Зарегистрированными племенами и женщинами, резервирование мест за представителями остальных классов и др.

Важнейшими характеристиками, определяющими статус любого политического института, являются функции и полномочия, предписанные ему. Как отмечалось чуть выше, в Конституции Индии вопрос о функциях и полномочиях панчаятов и муниципалитетов оставлен на усмотрение легислатур штатов. Однако и в 73-й, и в 74-й конституционных поправках предусмотрены специальные перечни, которые обрисовывают возможный круг полномочий панчаятов и муниципалитетов.

Перечни носят рекомендательный характер, но должны учитываться штатами при формировании своих списков. Перечень 73-й поправки, или XI приложение к Конституции, состоит из 29-ти пунктов, касающихся вопросов социального и экономического развития территории в следующих сферах: сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, животноводстве, птицеводстве и рыбном промысле, ирригации и транспортной системе, поддержке начального и

профессионального образования, библиотек и различных культурных центров, реализации программ по ликвидации бедности и др. Панчаятам должны также передаваться необходимые полномочия по подготовке планов экономического развития. 74-я поправка (ст. 243 W), в свою очередь, указывает на то, что полномочия муниципалитетов, переданные им законодательным собранием штата, могут охватывать, по крайней мере, вопросы следующего характера: 1) по подготовке планов социально-экономического развития; 2) по воплощению вверенных им схем; 3) по исполнению функций, перечисленных в XII приложении к Конституции. XII приложение включает в себя 18 пунктов, среди которых можно выделить городское планирование, регулирование вопросов землепользования и постройки зданий, обеспечение водоснабжения, организацию системы здравоохранения, улучшение бытовых условий в т.н. трущобах, реализацию программ по ликвидации бедности, регистрацию смертей и рождений, а также продвижение культурных, образовательных и эстетических аспектов в массы и др.

Органы местного самоуправления на сегодняшний день сформированы и действуют на территории всех индийских штатов, к которым применимы положения конституционной поправки.

В диссертации подчеркивается, что проблемы, которые вынуждены решать органы городского самоуправления Индии, напрямую коррелируют с особенностями индийской урбанизации, к отличительным чертам которой относятся: относительно медленные темпы развития и роста городов, четкое региональное деление на городской Юг и сельский Север, сегрегированное проживание в городах по кастовому принципу, большое количество населения, проживающего в трущобах, высокая степень социальной напряженности и социальных конфликтов¹⁴. Следствием всех перечисленных выше факторов является то, что на сегодняшний день муниципальная система Индии в определенном отношении функционирует менее эффективно, чем система

¹⁴ Индия сегодня: справочно-аналитическое издание/Под ред. Шаумян Т.Л., Ванина Е.Ю., Горячевой А.М., Кашина В.П., Малярова О.В., Плешовой М.А., Рыбакова Р.Б., Юрлова Ф.Н. М.: ИВ РАН, Ариаварта-пресс. 2005. С. 64-67.

сельского самоуправления. Однако наличие у современных муниципалитетов существенной поддержки со стороны государства должно выразиться в их более успешной деятельности в дальнейшем.

Автор выделяет три ключевых тенденции, характерные для современного этапа развития индийской системы местного самоуправления:

1) постепенное преодоление традиционного распределения политической власти по критерию кастовой принадлежности (среди председателей органов местного самоуправления появляются политические лидеры новой формации, чей политический успех зависит не столько от социального статуса, сколько от личных качеств);

2) феминизация панчаятов, в результате которой усиливается роль индийских женщин в политической жизни страны (к примеру, в штатах Карнатака, Махараштра, Западная Бенгалия и Харьяна имели место случаи, когда панчаяты состояли полностью из представительниц слабого пола¹⁵ и вполне успешно функционировали);

3) особое влияние региональных партий на органы местного самоуправления в Индии. Политическая история независимой Индии показала, что некоторые региональные партии (к примеру, партия Телугу дешам в Андхра прадеше) стали демократизировать местное самоуправление еще до того, как аналогичные попытки появились на федеральном уровне. В настоящее время национальные партии вынуждены взаимодействовать с членами органов МСУ через региональные партии, занимающие лидирующие позиции на территории того или иного штата.

Развитие муниципальной системы Индии, начиная с 1990-х гг., идет в соответствии с общемировой тенденцией в развитии систем МСУ на рубеже XX-XXI вв., характеризующейся взаимообусловленными и взаимозависимыми процессами централизации и децентрализации, результатом которых является расширение функций и полномочий муниципальных институтов в вопросах местного значения, с одной стороны, и их все более активное подключение

¹⁵ The State of Panchayats: A Participatory Perspective/Ed. by Rai M., Nambiar M... P. 47

через наделение определенными обязанностями к реализации задач общегосударственного уровня - с другой.

Опыт местного самоуправления Индии, несомненно, представляет интерес для России. Интересно отметить, что конституционный статус местное самоуправление в качестве полноценного политического института получило в обеих странах примерно в одно и то же время. Так, в 1993 г. вступили в силу 73-я и 74-я поправки к Конституции Индии, предметом которых являлись, соответственно, системы сельского и городского самоуправления, а в декабре того же года всенародным голосованием была принята Конституция РФ, содержащая в себе главу 8 «Местное самоуправление» (ст. 130 – ст. 133), которая стала гарантией обеспечения права российских граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Таким образом, 1993 г. ознаменовал собой новый этап в развитии муниципализма как в Индии, так и в России.

В условиях большого количество муниципальных образований, с которыми приходится работать органам государственной власти России и Индии, основная задача состоит в том, чтобы не происходило сбоев и «пробуксовок» в системе МСУ. Индия создала очень эффективную систему мониторинга муниципальных образований на своей территории. Информация по количеству, составу и результатам работы индийских муниципалитетов и панчаятов сопоставляется и анализируется, как минимум, двумя централизованными информационными системами: Информационным Центром по вопросам местного самоуправления и информационной системой «ИндияСтат».

Индийская практика организации эффективного финансового менеджмента и межбюджетных отношений может быть полезна при разработке на федеральном уровне точной методики и процедуры распределения сетки налоговых поступлений органам МСУ, а также финансовой помощи центра в виде различных субсидий, субвенций, трансфертов и дотаций. Для того, чтобы

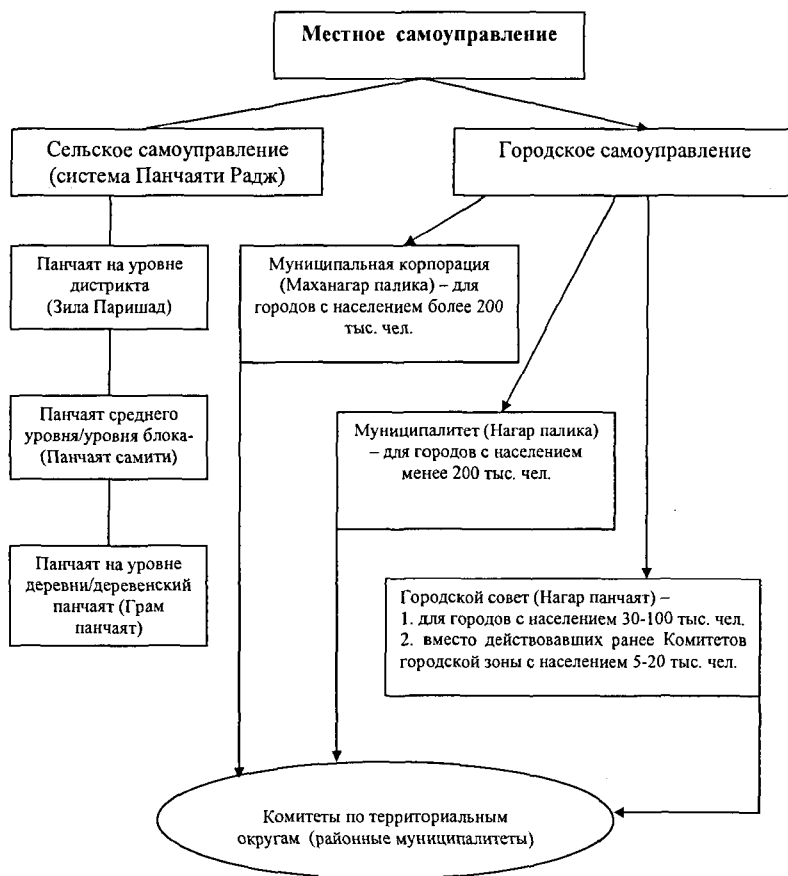
финансирование институтов самоуправления на местах, поступающее из центра, носило целевой характер, а их собственные доходы объективно соответствовали их нуждам, в Индии разработана система специальных Финансовых комиссий. Основными задачами их работы являются определение необходимых денежных поступлений в муниципальные образования, отслеживание денежных потоков, идущих органам самоуправления из центра, а также подготовка рекомендаций правительствам субъектов федерации и федеральному центру по проблеме формирования бюджетов муниципальных органов.

Вопрос бюджетного планирования муниципальных образований напрямую коррелирует с проблемой стратегического социально-экономического планирования при непосредственном участии органов МСУ, которое позволяет сменить практику бюджетов выравнивания на более прогрессивную – практику бюджетов развития. Индия уже значительно продвинулась в этом направлении. Координация и интеграция программ местного и регионального развития осуществляется в этой стране благодаря отлаженной на всех уровнях системе планирования. А после проведённой конституционной реформы МСУ на базе дистриктов штатов были созданы Комитеты дистриктов по планированию, ключевой функцией которых является создание планов развития дистриктов на основании планов, предоставляемых индийскими панчаятами и муниципалитетами.

В диссертации отмечается, что систему МСУ, обеспечивающая необходимую трансляцию политической власти от центрального уровня к местному, играет ключевую роль в успешном демократическом развитии современной Индии.

Общие сведения о функционировании индийского МСУ, автор представил в виде нижеследующей схемы.

Современная система местного самоуправления в Индии



В заключении диссертации автор подводит итоги проведенного исследования, формулирует основные выводы работы, намечая перспективы дальнейшей разработки исследуемой темы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Емельянова Н. Н. Опыт индийского муниципализма и его значение для современной России // Власть. 2009. № 11. – 0,4 п.л.

2. Емельянова Н.Н. Местное самоуправление в независимой Индии // Experimentum — 2010. — М.: Издатель Воробьев А.В., 2010. — 0,5 п.л.

3. Емельянова Н. Н. Система самоуправления в городах современной Индии // SCHOLA-2009: Сборник научных статей факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова / Под общ. ред. А. Ю. Шутова и А. А. Ширинянца; сост. А. И. Волошин, Э. А. Козьменко. — М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2009. — 0,5 п.л.

4. Емельянова Н.Н. Специфика индийской системы сельского самоуправления: традиция и современность // Experimentum — 2009. — М.: Издатель Воробьев А.В., 2009. — 0,6 п.л.

Подписано в печать 13.01.2011
Формат 60х88 1/16. Объем 1.0 п.л.
Тираж 75 экз. Заказ № 1070
Отпечатано в ООО «Соцветие красок»
119991 г.Москва, Ленинские горы, д.1
Главное здание МГУ, к. А-102