На правах рукописи

Коломиец Инесса Константиновна

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Специальность 23.00.02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ростов - на - Дону 2005

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель:	доктор исторических наук, профессор Кислицын Сергей Алексеевич
Официальные оппоненты:	доктор социологических наук Самыгин Сергей Иванович
	кандидат политических наук Лощилов Павел Геннадьевич
Ведущая организация:	Ростовский государственный университет

Защита состоится «25» февраля 2005 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д. 502.008.02 при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов на Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «24» января 2005 г.

Отзывы на автореферат, заверенные подписью и печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета Старостин А.М.

Общая характеристика работы

Актуальность диссертационного исследования связана с современным этапом стабилизации российской государственности и формированием гражданского общества. Развитие гражданского самоуправления - имманентная перспектива России в процессе социализации государства. Институт самоуправления имеет принципиальное значение для формирования гражданского общества и правового государства, так как выступает объективным фактором их функционирования и взаимодействия. От эффективного перехода к правовым формам государственного управления общественными отношениями, основанным на принципах широкой демократии, зависит успех реформ в политике, экономике, социальной сфере. В основе принципов взаимодействия органов государства с институтами гражданского общества должно находиться осознанное и систематическое стремление власти к самоконтролю и к самоограничению, созданию внутри нее механизмов преодоления закрытости, волюнтаризма, бюрократизации. Поскольку в современных условиях борьбы с террором это трудно достижимо, необходимо «на перспективу» создавать условия формирования противовеса власти - гражданское общество. Произошедшая демократизация общественно-политической жизни России способствовала формированию основ гражданского общества как относительно самостоятельной силы, находящейся в противоречивом единстве с государством. Однако процесс формирования гражданского общества происходит очень трудно и болезненно. Президент Российской Федерации В.В.Путин в своих выступлениях постоянно отмечает, что корни многих неудач - в неразвитости гражданского общества и в неумении власти говорить с ним и сотрудничать. В России построен лишь каркас гражданского общества и требуется, чтобы оно стало полноценным партнером государства. Необходимость анализа нынешнего состояния гражданского общества, его системных качеств, основных тенденций взаимодействия государства и гражданского общества, исследования проблем реального состояния взаимодействия государства с органами местного самоуправления как с институтом гражданского общества продиктована постоянно идущим поиском политического и гражданского согласия, новых возможностей преодоления кризиса в отношениях между государством и обществом, формирования более эффективного механизма взаимодействия властных и государственных структур.

Особое значение для науки и практики имеет осмысление регионального опыта. В современных условиях, когда происходит реформирование исполнительной ветви власти, исследование практики взаимодействия региональных органов управления со структурами гражданского общества, как общественно-политического характера, так и непосредственно связанными с реальными системами жизнеобеспечения человека, является важным и необходимым.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема развития местного самоуправления как института гражданского общества является

небольшой частью общей проблемы гражданского общества. Еще в античности складываются представления о гражданстве, возникает понятие общества как совокупности граждан, хотя без четкого разграничения понятий государства и общества. Вплоть до XVIII века понятия общества и государства совпадали. Разграничение понятий общества и государства осуществили Н. Макиавелли, Ж. Боден, Т.Гоббс, Б.Спиноза, Дж. Локк и др. Г.Гегель считал, что гражданское общество реализуется главным образом связь через правовые учреждения, представляющие собой средство обеспечения лиц и собственности, и через внешний порядок, служащий для охраны их интересов. Иным образом проблема «гражданское общество и государство» раскрывается в работах Т.Пейна, а также в программном документе Великой французской революции «Декларации прав человека и гражданина». А. де Токвиль, Дж. С. Милль были убеждены, что разделение между государством и гражданским обществом является постоянной характеристикой подлинно демократической социальной и политической системы У К. Маркса и Ф. Энгельса гражданское общество выглядит как общественная организация, развивающаяся непосредственно из производства и обмена, как совокупность экономических и производственных отношений. Маркс выдвинул идею о том, что гражданскому обществу, как обществу неполитическому, через выборы, участие в законодательной власти следует достигнуть политического бытия, превратиться в политическое общество и тем самым преодолеть отрыв от государства. Гражданское общество у А.Грамши уже не просто система производственных отношений, а все, что не есть государство, есть область гражданского общества, включая его политические (негосударственные) институты. Он одним из первых посвятил свои исследования политическим партиям, как посреднику между государством и гражданским обществом.

Среди современных зарубежных авторов, анализирующих проблемы гражданского общества, можно назвать работы А. Арато, ЭАршамбо, А. Боднара, Дж. Бумендила, Э. Геллнера, Р. Дарендорфа, В. Детлинга, Д.Кола, Р. Патнэма, А. Селигмана, Ю. Хабермаса, Ф. Шмиттера, Т.Янсона и других. М. Уолцер предложил идею, что гражданское общество не является первичным условием возможности свободы, хотя и необходимо для ее осуществления. Он обратил внимание на то, что либерализм недооценивает опасности для гражданского общества, исходящие от экономической власти, поэтому господство бизнеса должно быть ограничено субсидиарным государством. Однако, отдавая должное теориям западных ученых, необходимо учитывать, что использовать результаты их исследований следует крайне осторожно. Это вытекает из совершенно различных условий формирования гражданского общества. В литературе отмечается, что правильно организованное местное самоуправление - это путь к конституционному строю, правовому государству, гражданскому обществу. Подчеркивается, что местное самоуправление институтом гражданского общества, способным реально осуществлять власть, обладающим громадным, остается до настоящего времени не востребованным созидательным общественным потенциалом.

Местная автономия, разделение власти на государственную и местную - условие для обеспечения возможности реального самоуправления людей. Однако недостаточно демонтировать тотальное единообразие управления - необходимо добиваться безусловной реализации фундаментальных прав и свобод человека через развитие местных сообществ и гражданских институтов, выражающих их интересы.

Следует выделить труды современных отечественных ученых, посвященные осмыслению пути гражданского общества, проблем его формирования и влияния на демократизацию российского общества: М.Н. Афанасьева, В.А.Васильева, Г.Г. Водолазова, А.Г.Володина, К.С.Гаджиева, А.А.Галкина, А.П.Кочеткова, С.П. Перегудова и других.

Проблемы теории государства и теории гражданского общества, их институциализации и взаимодействия нашли отражение в работах В.А.Варывдина, З.М.Зотовой, М.В.Ильина, И.К.Калинина, Б.И.Коваль, В.С.Комаровского, И.Б.Левина, В.О.Рукавишникова, А.И.Соловьева, А.К.Уледова, К.Г.Холодковского, В.Г.Хороса и других исследователей.

Проблемы местного самоуправления получили свое отражение в общетеоретических и прикладных работах по вопросам истории и теории государства и права, зарубежного и отечественного конституционализма, государственного управления, местного самоуправления, муниципального права. Классическими являются труды Ф. Веклера, П. Кармайкла, Ф. Дарендорфа, А. де Токвиля. Среди современных отечественных авторов можно назвать труды С.А. Авакьяна, С.САлексеева, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, Н.С.Бондаря, В.И. Васильева. Л.А. Велихова, Н.В. Витрука, И.В.Выдрина, А.Г. Гладышева, Ю.А.Дмитриева, Н.А. Емельянова, А.А. Замотаева, Д.Л. Златопольского, И.П. Ильинского, В.Т. Кабышева, Ю.М. Козлова, Е.И. Колюшина, М. А. Краснова, В.А. Кряжкова, М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, Л.Е. Лаптевой, В.О. Лучина, Г.В. Мальцева, В.М. Манохина, Н.А. Михалевой, В.С. Нерсесянца, В.С. Основина, В.А. Пертцика, А.И. Попова, А.Е. Постникова, Н.В. Постового, В.А. Прокошина, В. А. Ржевского, Н.Г. Салищевой, А.Я. Сливы, Н.С.Тимофеева, Ю.А.Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета и др.

Следует выделить работы НАЕмельянова по вопросам политической составляющей местного самоуправления. Проблемами взаимосвязи местного самоуправления и местного хозяйства занимаются Т.Т.Авдеева, А.М.Бабич. Н.С.Бондарь, А.Г.Воронин, М.Глазырин, Н.А.Емельянов, В.Г.Игнатов, В.К.Королев, В.А.Лапин, О.Ю.Мамедов, В.И. Патрушев, А.Н.Широков и др.

В СКАГС издан цикл работ В.Г.Игнатова, посвященных муниципальному управлению и муниципальной госслужбе. Труды В.И. Бутова, Т.В. Игнатовой, В.А.Сологуба, В.В. Рудого, Г.Л. Солодкова, А.В., Понеделкова, А.М. Старостина, Ю.М Прусакова содержат оценки возможностей развития гражданских инициатив и предпринимательства для этой сферы. С.А. Кислицыным и Г.П. Лощиловым дается комплексное

освещение специфики отечественного регионального опыта в данном направлении.

Гражданско-общественный политический аспект местного самоуправления находится далеко не в центре внимания исследователей как в России, так и за рубежом. Большинство работ российских специалистов концентрируется на проблемах муниципального права, управления муниципальным хозяйством, муниципального управления. Несмотря на появление комплексных работ, политический анализ местного самоуправления в контексте гражданского общества в современной России еще не стал в центре исследовательской повестки дня. Отечественные ученые считают, что местное самоуправление не может утвердиться в России из-за "неправильной" политической культуры населения, а последняя, в свою очередь, не может укорениться при слабости местного самоуправления. Для сторонников правового подхода - специалистов по муниципальному праву - главной причиной проблем муниципальных реформ в России остается несовершенство законов и неэффективность механизма их реализации. Проблема взаимоотношений органов власти и институток гражданского общества современной России еще не получила в политической науке всестороннего освещения, что связано главным образом с состоянием практики решения проблемы на современном этапе. Главная идея, кочующая из работы в работу, - это абстрактное признание местного самоуправления «институтом», «фундаментом», «основой» для развития гражданского общества, при этом не раскрывается конкретное содержание этой обусловленности в современных условиях развития российского социума.

Вне поля зрения исследователей оказались данные процессы на региональном уровне. Поэтому представляется необходимым более глубокое изучение и обобщение имеющегося теоретического материала. Недостаточная изученность реального процесса становления системы и механизмов взаимодействия региональных органов власти и структур гражданского общества снижает эффективность их деятельности и сдерживает процесс демократизации российского общества.

В рамках развития гражданского общества одну из ведущих ролей играет местное самоуправление. По уровню развитости структур местного самоуправления в государстве можно судить о развитости гражданского общества. В документе «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», утвержденном указом Президента от 15 октября 1999 г. говорится, что местное самоуправление является одновременно и «механизмом формирования гражданского общества и его неотъемлемой составной частью. Включение членов местного сообщества в процесс принятия общественно значимых решений является одним из механизмов реального осуществления народовластия». В связи с реформой, направленной на укрепление вертикали исполнительной ветви власти в Российской Федерации возникает озабоченность общественности - не отразится ли это сдерживающим образом на развитии местного самоуправления. Роль гражданского общества в

процессе строительства современного демократического государства не менее велика, чем государственных органов, если не сказать больше.

Целью данного исследования является выявление особенностей местного самоуправления как механизма формирования гражданского общества и в контексте формирования вертикали исполнительной власти. В соответствии **с** поставленной целью в данной работе решаются следующие основные **исследовательские задачи.**

1. Изучение процесса становления местного самоуправления в системе политических отношений в Российской Федерации как основы относительной самостоятельности муниципальной демократии,

2. Становление нового муниципального управления как культуроформирующего социального института..

3. Анализ основных тенденций развития и механизмов функционирования муниципальной системы в регионах России (на примере г. Ростова-на-Дону).

4. Исследовать влияние реформы политико-административного управления на характер новых взаимоотношений органов государственной власти и перспектив институтов гражданского общества.

5. Выявить причины, блокирующие развитие самоуправления как механизма гражданского общества в Российской Федерации.

Объектом данного исследования является процесс развития взаимоотношений органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Предметом исследования являются формы и механизмы включения органов местного самоуправления в систему государственной власти в контексте реализации задачи развития институтов гражданского общества.

Рабочая гипотеза. Главной характеристикой развития российского местного самоуправления как института гражданского общества является ее амбивалентность, которая заключается в том, что по отношению к государству местное самоуправление как институт гражданского общество является одновременно объектом и субъектом управления, оно подвергается воздействию со стороны государства, регулирующего систему отношений между людьми для реализации их общего интереса, и, в свою очередь, гражданское общество само воздействует на государство, исходя из особых и общих интересов составляющих его людей и социальных общностей. Государственная власть на региональном и местном уровнях в своей реальной политике не осуществляет в полном объеме и системным образом развитие местного самоуправления как института гражданского общества. В России сложились определенные реальные предпосылки к развитию самоуправления как механизма гражданского общества, через него повышению влияния на общественно-политический процесс различных структурно-функциональных элементов, прежде всего, политических партий, органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений и ассоциаций.

Методологическая, теоретическая основы исследования. Работа базируется на методах исторического анализа, структурно-функционального анализа, коммуникативного исследования политики, сравнительного метода. Использование автором социологического метода (опрос экспертов) позволило установить связи и выявить отношения, которые складываются между органами государственной власти и местным самоуправлением.

Теоретической базой исследования являются достижения мировой общественной мысли, научные труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам развития государства и гражданского общества, проблемам демократии. Автор опирается на классическое положение о том, что гражданскому обществу имманентно свойственны готовность значительной части граждан к активной самоорганизации с целью воздействия на социальную жизнь, а также наличие посреднических групп, которые это воздействие оказывают, и соответствующей правовой

Другим важным для данной работы положением является известное понятие: местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Механизм самоуправления представляет собой, как известно, совокупность закономерностей, принципов, форм и методов активного участия граждан в решении государственных и общественных дел, эффективного согласования интересов многообразных социальных групп общества. Местное самоуправление можно рассматривать как особую форму инициативной, самостоятельной общественной деятельности граждан, направленной на решение важных вопросов жизнедеятельности населения, развитие ее социальной активности, поддержку социальных инициатив. Необходимое условие этого процесса — личная активность каждого гражданина, его ощущение сопричастности ко всему происходящему вокруг.

Особое значение для работы имеет обоснование необходимости разграничении уровней принятия решений в соответствии с принципом субсидиарности, обоснованный в ряде международных актов, касающихся распределения ответственности между различными уровнями власти, в том числе в Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Россией. Идеи субсидиарности используются и при укреплении федерализма, и при построении системы отношений между государством и местным самоуправлением, и при разграничении ответственности между государством и обществом.

Эмпирическая база исследования представлена Конституцией РФ, законами РФ и субъектов РФ, нормативно-справочными и распорядительными документами государственных федеральных и региональных органов власти; аналитическими разработками; материалами текущих архивов, публикациями в центральной и местной печати, статистическими данными, результатами экспертных и социологических

опросов, нормативно правовыми актами органов местного самоуправления, программами и уставами политических партий и общественных организаций, материалами научных семинаров и конференций. Большое значение имел эмпирический материал, почерпнутый в выступлениях политических деятелей, материалах печати, сайтах Интернета

Одним из важных источников анализа явилось изучение деятельности органов государственной власти, системы местного самоуправления, комитентов территориального общественного самоуправления, участковых избирательных комиссий в процессе избрания главы администрации города Ростова-на-Дону.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней рассмотрен малоизученный и дискуссионный аспект функционирования местного самоуправления как механизма формирования гражданского общества, предложены способы оптимизации этого направления деятельности, которое создает возможность повышения эффективности местного самоуправления как формы народовластия. В частности:

- впервые специально анализируется роль местного самоуправления в механизме формирования гражданского общества и элемента государственной власти. Выявляется, что на практике в современном Российском государстве в результате государственного регулирования местного самоуправления происходит процесс прорастания государства в систему формирующегося гражданского общества: государственные полномочия не передаются, а транслируются под контролем власти на самый низший уровень управления, который действует в форме самоуправления народа;

- в работе освещаются проблемы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, которые приводят к непониманию и конфликтным взаимоотношениям, показывается, что отсутствие качественного законодательства в области территориального общественного самоуправления тормозит его развитие, органы местной власти видят в ТОСах конкурентов в плане исполнения властных полномочий и препятствуют им в решении вопросов местного значения. Власть также манипулирует общественным самоуправлением, использует его в своих интересах в период избирательных кампаний, при решении острых экономических проблем, приватизации и т.п.;

подчеркивается, что основным элементом механизма взаимоотношений органов государственной власти с институтами гражданского общества является социальное партнерство, основанное на чувстве ответственности обеих сторон за солидарное решение проблемы; среди принципов взаимоотношений названы: знание и понимание целей и задач субъектов взаимоотношений, верховенство закона,, соблюдение баланса государственного, регионального, муниципального, частного интересов различных государственных институтов, групп общественности и отдельных индивидов и другие.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Местное самоуправление является средой формирования гражданской инициативы и поэтому объективно это стратегический, долгосрочный инструментальный механизм развития гражданского общества в России, как в широком, так и в узком смысле понятия. Хотя в современной России не развито гражданское общество в узком (западном) понимании, складывается ситуация, когда между гражданскими объединениями и местным самоуправлением развивается отношение взаимообусловленного партнерства, благодаря которому одно развивается в меру развития другого.

2. В условиях России местное самоуправление перманентно амбивалентно: оно - элемент государственной власти и оно - явление общественной жизни, что обусловило закономерную противоречивость всех российских муниципальных реформ. В условиях действия правовых норм о местном самоуправлении 1990-гг. гражданское общество имело возможность развиваться в рамках ТОСов, однако на практике доминировала исполнительная вертикаль власти, которая проводила кадровую, экономическую и др. муниципальную политику без полного учета различных социально-политических интересов и инициатив гражданского населения.

3. Основываясь на исторических традициях и учитывая зарубежный опыт организации и функционирования местного самоуправления, была осуществлена реформа муниципального самоуправления в 2003 г., которая характеризуется совершенствованием возможностей реализации гражданской активности в рамках местных референдумов, выборов и других форм непосредственной демократии. Основные элементы Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в комплексе с другими нормами в целом соответствуют международным стандартам, заложенным в Европейской Хартии местного самоуправления, хотя прямо и не раскрывают путей и критериев формирования гражданского общества.

Самоуправление как механизм взаимодействия общества и власти включает в себя в качестве составляющей функцию формирования гражданского общества, которая приобретает свое конкретное содержание в соответствии со степенью активности граждан и групп граждан, некоммерческих организаций и местных отделений политических партий и других организаций. Местное самоуправление - механизм осуществления представительства интересов населения. Функции представительства интересов населения призваны выполнять избранные всеобщим голосованием органы местного самоуправления. Вариант организации местного самоуправления как механизма формирования гражданского общества, заложенный в федеральном законодательстве, не учитывает разнообразия регионального развития. Однако в рамках закона возможно практическое наполнение функций местного самоуправления, формирование новых моделей гражданских инициатив. Отталкиваясь от эмпирики тех или иных регионов возможно обоснование в будущем новых подходов, которые

неизбежно проявятся в политическом процессе и приведут к созданию новых законопроектов о местном самоуправлении

4. Понятие механизм формирования гражданского общества применительно к местному самоуправлению характеризует самоуправленческую систему, которая включает в себя государственно-управленческую и гражданско-общественную составляющие, реализующиеся через специфические формы и направления муниципальной политики на основе предоставления соответствующих полномочий и компетенции, наличие собственной компетенции в рамках четкого и жесткого разграничения уровней принятия решений. Статус современного местного самоуправления в качестве одного из институтов демократии определяет его как организационно обособленную форму осуществления народом своей власти. Как власть подзаконная, самоуправление не подлежит самореформированию, но обладает автономией в пределах установленной сверху компетенции и может создавать территориально-общественные структуры, не входящие в систему государственной власти.

5. Одной из эффективных составляющих механизма практической реализации идеи социального партнерства может быть планирование социально-экономического развития на местном уровне, а также разработка и реализация гражданами программ такого развития. Партнерами в этой работе должны стать органы местного самоуправления, представители бизнеса и ассоциаций предпринимателей, общественные организации, представляющие интересы различных групп местного сообщества.

6. Взаимодействуя с различными общественными организациями, являющимися выразителями интересов социальных, национальных, культурных, демографических и прочих групп гражданского населения, органы местного самоуправления осваивают гражданскую культуру, приемы коллективной работы, всесторонне овладевают гражданско-общественной составляющей самоуправления и тем самым объективно становятся культурообразующим институтом. С другой стороны, реальное самоуправление может способствовать превращению пассивного населения в активных граждан, четко формулирующих свои интересы и умеющих их отстаивать в его рамках.. Самоуправленческая деятельность в принципе может дать возможность населению усвоить, что между собственной активной гражданской позицией и степенью решенности многих местных проблем существует непосредственная связь, а ставшее сегодня всеобщим требование наведения порядка в масштабах государства относится к каждому его гражданину

7. Для взаимодействия между органами местного самоуправления и общественностью в ходе проведения реформ необходимы совершенствование на практике эффективных моделей совместного функционирования общественных организаций и местного самоуправления, включающих участие активных граждан в процессе принятия решений, общественный контроль за их исполнением через выборы, референдумы, сходы граждан, голосование по отзыву депутата, функционирование ТОС, собрания и

конференции, опросы граждан, а также через советы муниципальных образований, хозяйственные общества и некоммерческие общественные советы, публичные слушания и экспертизы **и** др.

Теоретическая значимость исследования заключается в систематизации взаимоотношений органов региональной государственной власти и институтов гражданского общества, в том, что анализируется и обобщается практическая составляющая этих взаимоотношений, выявляются причинно-следственные взаимосвязи между характером взаимоотношений институтов государственной власти и гражданского общества и процессом демократизации в современной России.

Практическая значимость исследования. Материалы исследования, выводы и практические рекомендации могут быть использованы при разработке регионального законодательства, а также органами власти и управления в их работе; в преподавании курсов общей и прикладной политологии. Практическая значимость исследования заключается в формулировке предложений по совершенствованию взаимоотношений органов государственной власти с местным самоуправлением и другими институтами гражданского общества. Результаты исследования отражены в публикациях автора общим объемом 3,5 п.л.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обобщены на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы, а также на научно-практических конференциях.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой его осуществления и включает введение, 3 главы, заключение, список литературы из 190 источников.

Основное содержание диссертации

Первая глава **«Государство, гражданское общество: взаимодействие и противоречия»** посвящена выявлению оснований для рассмотрения местного самоуправления как механизма гражданского общества. Взаимоотношения государства и гражданского общества - это сложный диалектический процесс взаимоконтроля и взаимоограничения. В процессе демократизации общества роль и значение местного самоуправления как института гражданского общества возрастает, поэтому оно раскрывается как демократическая основа системы управления обществом. В главе подчеркивается, что гражданское общество представляет собой основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующую в демократическом режиме и имеющую своей целью создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, защиту его прав и свобод. Аксиоматично, что зрелому гражданскому обществу соответствует тип демократического правового государства, ведущим принципом которого являются уважение и защита прав и свобод человека. Однако, на наш взгляд, нельзя говорить, что источником права в развитом демократическом сообществе становится не государство, а

исключительно гражданское общество, которое, одобряя ту или иную форму правления, определяет правовые пределы государственной власти. Государство как исключительный и абсолютно самодостаточный политический институт, как правило, не стремится ограничивать свои реальные функции правом и, даже если такие законы приняты, эти функции осуществляет латентно. Гражданское общество может временно ограничить каким-то образом эту власть, если оно образует реальный фундамент такого демократического государственно-организованного сообщества, базовым элементом которого является свободная, обладающая всей совокупностью неотчуждаемых прав личность. Современная концепция рассматривает гражданское общество как независимые ассоциации граждан, выступающие в роли посредников между людьми и государством и в случае необходимости защищающие их свободу от властных посягательств. Эта концепция была развита в работах известного итальянского марксиста А. Грамши, который считал, что «частный сектор» может воздействовать на власть непосредственно, а не только через существующие политические партии, и являет собой центр независимой политической деятельности. Гражданское общество в определенных ситуациях может давлением «снизу» вынудить государство проводить реформы. Именно «снизу» и находится и местное самоуправление, которое признано государством в качестве легитимного института, от которого государство никогда не отречется ни при каком режиме.

Известный политолог и журналист В.Третьяков подчеркивает, что местное самоуправление - *это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Частная собственность плюс местное самоуправление - вот что преимущественно рождает гражданское общество.* Местное самоуправление является связующим звеном между гражданским обществом и государством, неотъемлемой сущностной характеристикой демократического общества. Оно интегрирует интересы местных сообществ, отдельного гражданина, государства, политических партий, групп интересов. Местное самоуправление обладает огромными потенциальными возможностями гармонизации взаимоотношений между ними, укрепления различного рода социальных связей. Но это приводит к тому, что именно на данном уровне с наибольшей остротой проявляется и весь комплекс социальных, политических и экономических проблем данного общества, сталкиваются интересы не только местных, но и региональных и общенациональных политических элит. Развитие местного самоуправления является противовесом автократической власти центра и гарантом существования в обществе плюрализма. Местное самоуправление расширяет круг субъектов политической власти и одновременно ограничивает последнюю, тем самым оно способствует развитию свободы индивидуума. Местное самоуправление предоставляет широкие возможности для участия

граждан в политическом процессе. И здесь представляется особо важным обеспечить максимальную доступность органов местного самоуправления для рядового гражданина, поскольку в этом случае ему предоставляется возможность играть активную политическую роль. Занимаясь координацией, интеграцией и инновациями, органы местного самоуправления в современных условиях занимают достаточно прочное положение в системе общественного управления и по мере развития демократии призваны играть все более важную роль в определении общенациональной политики и решения общенациональных проблем. Выступая с управленческих позиций в местном сообществе, конструктивной гражданской активности, принципа субсидиарности, они являются центром притяжения для других институтов гражданского общества, функционирующих на территории данной местности, поскольку нередко только благодаря поддержке местных властей и с их непосредственной помощью негосударственные организации способны реализовать многие свои проекты. В этом плане формирование местного самоуправления как элемента гражданского общества раскрывается как сложный, исторически длительный процесс выработки и правовой институционализации механизмов согласования личных (частных) и общественных (публичных) интересов на основе развитых форм производственной, экономической, социальной и общественно-политической самоорганизации общества.

Современное демократическое государство не может развиваться и успешно справляться со своими задачами без действующей системы местного самоуправления. Существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление, а следовательно, реальное народовластие.

В литературе имеются тенденции абсолютизации самостоятельности местной власти, обособить местное самоуправление от государственного управления, что неизбежно приводит на практике к вседозволенности и нарушению нормального функционирования управленческой системы. Обоснованные действия Федерального центра по укреплению законности и наведению порядка в системе управления порождают у некоторой части общества и государственного аппарата стремление существенно ограничить права и возможности органов местного самоуправления, фактически свести на нет их самостоятельность в решении определенной части публичных дел.

Для свободного демократического государства также необходимым является существование "полнокровного гражданского общества, уравновешивающего и контролирующего власть". Все крайности в подходах к местному самоуправлению были бы просто невозможны в условиях подлинного гражданского общества, в котором демократические ценности и институты, эффективно действующее самоуправление представляют самостоятельную ценность. Без них существование современного демократического государства и общества просто немыслимо. Все происходившие в истории Российского государства перестройки неизменно

заканчивались неудачей именно потому, что не могли опереться на силу самодеятельного гражданского общества. Приоритетной задачей государственного строительства в настоящее время является параллельное, одновременное развитие институтов гражданского общества с использованием в том числе возможности местного самоуправления.

Местное самоуправление внешне, по используемому управленческому инструментарию, может рассматриваться как продолжение государственного управления, его местный уровень. Например, пропагандируется точка зрения о том, что из всеохватывающего характера государства как политической организации общества следует вывод о том, что никакая другая организация не может наряду с государством выступать от имени всего общества. Практическим доказательством государственной природы местного самоуправления является то, что любой вопрос, находящийся в муниципальном ведении, находится одновременно в ведении государственных органов более высокого уровня. Делаются выводы: 1) Как теоретические, так и законодательные конструкции, закрепляющие отрыв местного самоуправления от государственной власти, порочны в самой своей основе, т.к. носят объективно вредный для общества и государства характер; 2) Будучи частью государственного механизма, местные органы власти должны подчиняться существующему во всех государствах принципу распределения полномочий - с вышестоящего уровня на нижестоящий.

Однако, если иметь в виду объективную сущность местного самоуправления как наиболее приближенной к обществу инстанции, включающей элементы непосредственной демократии, то надо признать, что местное самоуправление имеет смысл только в качестве особенной разновидности публичной власти, достаточно отличной от государственной.

Публичная власть, осуществляемая народом в России, есть совокупность государственной власти и власти местного самоуправления, так как она регулирует отношения, обеспечивающие прежде всего общий, совокупный публичный интерес, и опирается в случае необходимости на силу принуждения. Поэтому под местным самоуправлением следует понимать форму публичной власти, позволяющую местным сообществам с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность непосредственно и через органы местного самоуправления, в структуру которых обязательно входят выборные органы, в пределах и в порядке, установленных законом, решать круг вопросов, составляющих общие интересы членов местного сообщества.

Самоуправление обладает значимыми элементами негосударственного характера: в их системе отсутствует строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей территории; их материально-финансовую базу составляет муниципальная собственность и муниципальный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем федеральные органы; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции. Местное самоуправление представляет собой один из

элементов организации публичной власти, специфика которого заключается в его двойственной политической природе. Местное самоуправление можно определять как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, базирующийся на принципах сочетания представительских институтов и непосредственной демократии, обеспечения всем субъектам территориальных сообществ жителей возможностей заявлять, отстаивать и проводить в жизнь собственные интересы, политико-правовой привязанности органов местного самоуправления к коренным запросам жителей. Местное самоуправление это процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, базирующийся на принципах сочетания представительских институтов и непосредственной демократии, обеспечения всем жителям возможностей заявлять, отстаивать и проводить в жизнь собственные интересы, политико-правовой привязанности органов местного самоуправления к коренным запросам жителей.

Поэтому обоснован подход, согласно которому к местному самоуправлению надо относится как *целостному структурированному гражданскому сообществу на муниципальном уровне.* В этом случае местное самоуправление - механизм осуществления представительства интересов населения. Функции представительства интересов населения призваны выполнять избранные всеобщим голосованием органы местного самоуправления. Необходимое условие - личная активность каждого гражданина, его ощущение сопричастности ко всему происходящему вокруг. Такому сообществу граждан имманентно свойственны готовность значительной части граждан к активной самоорганизации с целью воздействия на социальную жизнь, а также наличие посреднических групп, которые это воздействие оказывают, и соответствующей правовой основы. Осознание этого в какой-то мере может способствовать превращению пассивного населения в активных граждан, четко формулирующих свои интересы и умеющих их отстаивать с помощью органов местного самоуправления. Между собственной активной гражданской позицией и степенью разрешения многих местных проблем существует непосредственная связь, а требование наведения порядка в масштабах государства должно относится буквально к каждому гражданину.

Местное самоуправление это социальный институт, реализованный в конкретной общественной ткани, а не просто "совокупность однородных юридических норм", как он определяется в юридической литературе. Между гражданским обществом и местным самоуправлением имеет место отношение взаимообусловленного партнерства, благодаря которому одно развивается лишь в меру развития другого. Местное самоуправление в условиях специфических реформ России - это своеобразный механизм формирования правового государства и гражданского общества .

Во второй главе «Основные направления деятельности местного самоуправления в процессе становления гражданского общества» анализируется реальная практика функционирования и местного самоуправления в контексте поставленной проблемы. В главе отмечается,

что, несмотря на все отличия от Запада, особенно в советский период, Российское общество изначально было восприимчивым к опыту европейского развития. Об этом говорят, в частности, тесные отношения князей Древней Руси в X-XШ вв. со странами Центральной, Северной и Западной Европы. Интересен опыт Новгородской и Псковской республик, которые были форпостом торговых отношений с Западной Европой в XII-XV вв. Земская и советская модели самоуправления оказались не достаточно дееспособными. Заимствование системы местного самоуправления европейского типа не только повышает эффективность управленческого процесса, но может стать предпосылкой становления гражданского общества. Местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его повседневных проблем.

Однако проблемы становления местного самоуправления в Российской Федерации решаются, в основном, таким образом, что и система местного самоуправления и создание предпосылок развития гражданского общества в России скорее вводятся сверху, а не формируются снизу естественным образом в силу укорененного в сознании граждан представления о необходимости государственной опеки (патернализме). В тоже время важно отметить, что в этой сфере между законами первой половины 1990 -х и современными законами просматривается существенная эволюция. Значительное число реликтов советской эпохи устранено. Местная автономия, разделение власти на государственную и местную обеспечивает возможность реального самоуправления людей. Но в Российской Федерации практика местного самоуправления иногда выступает не как средство, а как тормоз развитию гражданского общества, так как недостаточно демонтировать тотальное единообразие управления — важно добиться полноценной реализации фундаментальных прав и свобод человека через развитие местных сообществ и гражданских институтов, выражающих их

В органы местного самоуправления в РФ существуют в 1867 районах, в 646 городах республиканского, краевого, областного и окружного значения, в 329 городских районах и округах, в 1875 поселках городского типа, 24470 сельсоветах и сельских округах. На каждом уровне были представительные органы достаточно большой численности (от 25 депутатов в самых малых сельсоветах до 200 депутатов в областном центре), которые решали большое количество вопросов и чьи решения главы исполнительных органов (председатели исполкомов) могли не выполнять только в двух конкретных случаях: не соответствия законодательству и отсутствия финансирования. В 1995 г. федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" закрепил три признака, обязательные для каждого полноценного муниципального образования - устав, выборные органы местной власти и собственный бюджет. Но этот закон практически не содержал никаких ограничений в отношении структуры и численности органов местного самоуправления Основными направлениями участия местного самоуправления в развитии гражданского общества являются вовлечение граждан через взаимодействие с органами местного

самоуправления в процессе принятия управленческих решений органов власти, создания реальных механизмов контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления и инициативная самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения. В главе на материалах муниципальных образований г. Ростова-на-Дону показано, как городская мэрия пыталась наладить систему ТОС без предоставления им реальных полномочий и финансирования и без привлечения гражданских ассоциаций. Но это не является виной мэрии, так как повсеместно органы местного самоуправления ставятся в очень большую финансово-экономическую зависимость от субъектов Российской федерации. Эти проблемы вывели на первый план проблемы правового регулирования, территориальной организации местного самоуправления, стабилизации финансовой обеспеченности местного самоуправления, обеспечение конституционных государственных гарантий местного самоуправления. Несмотря на необходимость развития гражданско-общественной составляющей системы местного самоуправления, в руководящих кругах доминировало мнение о том, что задачами системы местного самоуправления являются в основном задачи по обслуживанию повседневных потребностей людей. Территориально-общественное самоуправление определялось в этой модели как форма соорганизации жителей для самопомощи, защиты и продвижения их интересов, реализуемых по месту совместного проживания. Компетенции КТОСов распространялись на самостоятельное и под свою ответственность осуществление инициатив территориального сообщества непосредственно жителями данной территории или создаваемым органом территориального общественного самоуправления.

Фактически, создание и распространение комитетов территориально-общественного самоуправления стало первым шагом в дальнейшем разворачивании системы местного самоуправления в стране после принятия Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. И после того, как этот шаг был сделан, проявился целый ряд вопросов, без внятного управленческого ответа на которые эта форма местного самоуправления вряд ли сможет стать в дальнейшем устойчивой, самовоспроизводящейся и социально эффективной.

В главе отмечается, что власть манипулирует общественным самоуправлением, используют его в своих интересах в период избирательных кампаний, при решении острых экономических проблем, приватизации и т.п. Выявляются проблемы взаимоотношений органов власти и «третьего сектора». Выясняется, что основным механизмом взаимоотношений органов государственной власти с институтами гражданского общества является социальное партнерство, основанное на чувстве ответственности обеих сторон за солидарное решение проблемы; среди принципов взаимоотношений названы: знание и понимание целей и задач субъектов взаимоотношений, верховенство закона, соблюдение баланса государственного, регионального, муниципального, частного интересов различных государственных институтов, групп общественности и отдельных индивидов и другие;

исследованы формы взаимоотношений, основные из которых консультирование, обучение кадров, работа координационных советов, контроль, заключение договоров и другие.

Органы местного самоуправления должны наделяться доходной муниципальной собственностью, правами на осуществление самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и многое другое. Процесс перехода России к новой модели местного самоуправления осуществлялся крайне медленно. Несовершенную работу муниципальных органов власти вынуждены признать и люди, стоящие у руля управления государством. Совершенствование управления кадровым потенциалом муниципальных органов власти было, чуть ли, не главным направлением совершенствования местного самоуправления. Действительно, происходящие преобразования государственной системы управления в России с переносом тяжести на местный уровень, появлением новых задач перед муниципальными органами власти требуют усиления кадрового обеспечения новой системы самоуправления, тем самым изменение стратегии управления человеческими ресурсами. Но на практике все сводилось к номенклатурному подбору кадров, а не к привлечению активистов гражданских ассоциаций, способных реализовать одно из главных свойств гражданского общества - рефлективность, то есть осмысление себя и своей роль по отношении к государству.

Все попытки создать в России основу гражданского общества - самостоятельное местное самоуправление, имеющее собственные финансовые ресурсы наталкивались на консерватизм власти. В современной России этому объективному процессу мешает политическая близорукость, гуманитарная неграмотность, а зачастую и корыстное нежелание власти стать отдать приоритет гражданскому обществу. К тому же у региональной политической элиты отсутствовало понимание, что центральной идеей подлинного самоуправления является идея приоритета прав и свобод, а не только обязанностей человека перед государством. Истинная демократия зависит от воли самих людей, их ответственности за свою судьбу. В подлинном процессе гражданского самоуправления рождаются и постоянно воспроизводятся вновь истинно партнерские отношения общества и власти.

В третьей главе **«Перспективы развития гражданской составляющей местного самоуправления в свете нового законодательства»** сделана попытка проанализировать содержание федерального закона о местном самоуправлении с точки зрения возможностей стимулирования гражданского общества на этой основе. В главе подчеркивается, что Документы федерального и регионального уровней о развитии гражданского общества свидетельствуют о заинтересованной позиции государства в решении проблем самоуправления и гражданского общества, об особой значимости гражданских ассоциаций в реализации собственных, государственных и общественных интересов. Не случайно одним из принципов политики властей является стимулирование участия, означающий, что самоуправленческие структуры являются не только

объектом управления транслятором решений власти, но и сознательным участником социальных преобразований.

Гражданское общество даже в его настоящем незрелом виде в России обладает определенным уровнем профессиональной и личностной культуры, активным интересом к практическому участию в процессе преобразования России. Чтобы более результативно и эффективно взаимодействовать с объединениями, недостаточно признавать факт их существования, необходимо четко представлять все разнообразие объединений и иметь полную характеристику возможностей каждого движения в участии в местном самоуправлении. Существуют проблемы, которые находят свое конкретное выражение в противоречиях между объективной потребностью общества в развитии социальной активности граждан и слабой включенностью основных масс населения в разрешение своих собственных проблем; между наличием негативных тенденций в молодежной среде и слабой массовой активностью молодых людей в их преодолении; между широким спектром проблем, трудностей, с которыми объективно сталкиваются граждане и слабой представленностью в деятельности органов самоуправления, существующих направлений работы, связанных с защитой прав и интересов граждан, улучшением их материального положения, гражданской самореализацией, участием в управлении; между наличием традиционных органов самоуправления и невысокой степенью их влияния на граждан; между сложностью организации жизни и деятельности граждан и слабой координацией взаимодействия в решении проблем между органами самоуправления, администрациями социальных структур, органами государственной власти; между необходимостью оптимизации деятельности органов самоуправления недостаточной разработанностью социальных технологий по актуализации субъектного потенциала гражданского общества для реализации собственных, государственных, общественных интересов. Однако, обладая потенциально огромными созидательными возможностями для развертывания своей жизненной траектории и участия в решении актуальных проблем социума, гражданское общество переживает период болезненного самоосуществления, сопровождающийся многочисленными трудностями и испытаниями, что, в свою очередь, негативно сказывается на степени активности, самостоятельности граждан и их объединений в обустройстве окружающей жизни. Развитие самоуправления как механизма формирования гражданского общества направлено на усиление роли общественных объединений в гуманистическом воспитании граждан в духе толерантности, нетерпимости к проявлениям экстремизма; утверждение демократического образа жизни, взаимной требовательности, чувства социальной справедливости, здорового морально-психологического климата, укрепление нравственных основ, утверждение на основе широкой гласности нравственных принципов, нетерпимости к антиобщественным проявлениям в быту; развитие и углубление инициативы самоуправленческих коллективов ТОСов в организации гражданского взаимодействия.

В главе обращается внимание на то, что важнейшая составная часть гражданского общества это политические партии, местные отделения которых активно сотрудничают с местным самоуправлением. Их главное функциональное предназначение в общественной жизни - это организация местного политического процесса, выражаемая в суммировании общественных интересов, формирование на их основе идеологических и политических позиций, поиск и продвижение кандидатов для избрания (назначения) на должности в органы государственной власти и местного самоуправления, контроль за деятельностью своих представителей в них, анализ деятельности органов власти и местного самоуправления и доведения этой информации до избирателя. Отмечается, что российская демократическая партия "ЯБЛОКО", Российская социал-демократическая партия поставили гражданское общество в центр своих программ. Они активно поддерживают Европейскую хартию местного самоуправления и предлагают пути решения наиболее острых проблем местного самоуправления в этом контексте.

Различные общественные объединения через политические партии имеют возможность влиять на избрание местных законосовещательных структур, во многом определяющих муниципальную политику. В обмен на обеспечение поддержки партий общественные объединения выдвигают партиям свои требования о включении ряда положений, которые отвечают интересам общественных объединений, в политическую программу региональных отделений партии. Механизм взаимодействия лежит в плоскости контактов общественных структур с депутатскими объединениями в органах местного самоуправления.

Роль общественных объединений в области влияния на государственную политику должна заключаться также в том, чтобы способствовать доступными им способами развитию экономики, особенно среднего и малого бизнеса, и формированию так называемого "среднего класса", обладающего наибольшей общественной мобильностью.

Основными принципами механизма взаимодействия местного самоуправления и общественных организаций такого механизма должны стать: профессионализм общественности, неангажированность ее теневыми структурами и криминалом, а также продиссидентскими группами; принципиальная направленность взаимодействия на масштабное эффективное разрешение социальной проблемы каждого гражданина; вовлечение широкого круга рядовых граждан в процессе разрешения его насущного вопроса; наконец, системный характер партнерства государства и власти во благо рядовых граждан, а не конкретной общественной организации. Основная задача заключается в том, чтобы в условиях российской реальности, характеризующейся отчужденностью государства и рядового гражданина, гражданской апатией, авторитарным характером власти, отсутствием экономической базы для развития среднего класса, слабой социальной структурированностью общества, мотивировать рядового человека стать актором политического участия. Соглашаясь с мнением

авторов, разделяющих гражданскую (первичную) и политическую сферы, следует подчеркнуть, что в российских условиях именно гражданское участие в местном самоуправлении рядового человека должно стать первой ступенью его вовлечения в политические процессы.

Академик Т.И.Заславская считает, что гражданское общество в России находится на очень низком уровне, если брать за точку отсчета западное понимание критериев его развития.[1] В таком контексте это справедливо, так как в современной России не хватает системы противовесов, не развиты горизонтальные связи между элементами системы, придающие необходимую устойчивость действительно демократическому обществу и создающие реальную альтернативу вертикально направленным связям властных структур. Но гражданское общество в России имеет определенные исторические традиции, реальную возможность активно реализовывать свою свободу, осуществляя которую, граждане во главу угла будут ставить не только саму идею свободы и конкуренции, но также идею национальных интересов, идею служения своим исконным цивилизационным социокультурным ценностям и всему нашему общему Отечеству. Именно на это прямо или косвенно направлена деятельность идейно-политических субъектов, элит и контрэлит, партий и движений, церкви и профсоюзов, казачества и этнических объединений, региональных и других сообществ. Все традиционные и инновационные объединения граждан в той или иной степени проявляют, политическую активность, начиная от лояльности властям, конформизма и заканчивая критикой, недовольством, гражданским протестом и оппозицией, участвуют в той или иной степени в организации гражданского общества.

На федеральном уровне и уровне субъектов РФ наиболее конструктивным механизмом системного партнерства могут стать общественные палаты и комиссии по правам человека (соответственно, всероссийская и региональные). Для повышения эффективности функционирования этих институтов представляется необходимым совершенствование нормативно - правовой базы их деятельности для того, чтобы обеспечить соответствие ресурсов, предоставляемых им в распоряжение, тем масштабным целям и задачам, которые эти учреждения призваны реализовывать.

Современные условия развития российского общества создают предпосылки, а правительственная программа поддержки развития местного самоуправления четко оговаривает, что развитие муниципальных образований стратегически должно быть нацелено на решение задач развития человеческого потенциала территории и местного сообщества, а реализуется этот механизм только при активном участии граждан.

6 октября 2003 года Президентом РФ подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый Федеральным Собранием в новой редакции. Это уже

[1] Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества. М., 2003.С.496.

четвертый базовый Закон о местном самоуправлении на нашей памяти, если считать с союзного Закона 90-го года, и второй Закон в рамках действующей конституционной системы. По подсчетам президентской комиссии, в ходе реорганизации местного самоуправления вместо нынешних 12 тыс. муниципальных образований будет около 30 тыс. муниципалитетов и около 1800 муниципальных округов. Это, конечно, новый этап в развитии местного самоуправления, в развитии науки муниципального права. Суть реформы заключается в повышении управляемости в стране за счет более детального регулирования местного самоуправления федеральным законодателем. Вводится 4 типа муниципальных образований - городское поселение, сельское поселение, муниципальный район и городской округ, каждый со своими обязанностями и полномочиями. По прогнозам администрации Ростовской области, реализация реформы в нынешнем виде приведет к образованию в Ростовской области - 480 муниципальных образований всех типов: городские округа, муниципальные образования, районы, поселения вместо 55 муниципальных образований и 489 сельсоветов и поселков.

Новый закон вводит разделение должностей глав администраций и председателей представительных органов, устанавливает гарантированную минимальную численность представительных органов местного самоуправления, подробно прописывает территориальное общественное самоуправление, закладывает процедуру отзыва выборных лиц, расширяет участие граждан в осуществлении местного самоуправления, что направлено на развитие демократии и реализацию Конституции РФ. В этом преимущества нового закона. Однако, приближая к Хартии одни нормы, новый закон вводит положения противоречащие ей.

В двухуровневой системе местного самоуправления, установленной новым законом, кроме прямых выборов муниципального совета верхнего уровня, заложен механизм формирования такого совета из глав нижестоящих муниципалитетов и делегированных от нижестоящих советов депутатов. То есть, состоящего из не прямо, не равно, не тайно, не свободно, не всеобще избранных лиц, и лиц, которые должны быть подотчетны нижестоящим советам, а ставятся, таким образом, над ними. Кроме того, в новом законе введено ограничение (10%) на число депутатов, имеющих право работать на постоянной основе, что ограничивает возможности работы представительных органов и является нарушением их самостоятельности.

Участники Всероссийской конференции гражданских организаций призвали граждан, депутатов всех уровней, общественные объединения добиваться, в ходе подготовительной работы по реализации нового закона, в целях реализации конституционных принципов народовластия: разработки и принятия наиболее демократичных уставов муниципальных образований, избрания представительного органа вышестоящего (районного) местного совета непосредственно населением на прямых, всеобщих, тайных, равных и свободных выборах.

Современные перспективы гражданского общества в России в свете нового закона надо оценивать с учетом, того, что одним из главных свойств

гражданского общества является его рефлективность, его способность осознавать себя и свою роль по отношению к государству. Рефлексия у нас в России проходила разные исторически обусловленные стадии, которые соответствуют различным трактовкам гражданского общества. На современном этапе доминирует представление, что гражданское общество — это целое по отношению к государству; государственная власть — это своего рода отчужденная форма самого гражданского общества. Очевидно, что в такой постановке вопроса грань между властью и гражданским обществом оказывается размытой и существенно неопределенной, что затрудняет решение проблемы развития и гражданского общества и самоуправления. Но западного понимания гражданского общества как оппонента государства и его конструктивного партнера у нас пока нет и в ближайшем будущем не предвидится. В силу этого обстоятельства объективно необходимо в рамках закона о самоуправлении развивать муниципальную демократию и на ее механизме взращивать гражданское общество.

Такие возможности имеют по закону активные граждане населенного пункта для конкретного влияния на этот процесс. Новое законодательство, несмотря на пробелы и неточности некоторых формулировок, в целом создает новые принципиальные возможности для развития гражданского общества в рамках местного самоуправления, которое в свою очередь обладает собственными развитыми полномочиями и ответственностью, но одновременно представляет собой вполне самостоятельный механизм, предусматривающий, во-первых, развитие непосредственной демократии в форме собраний, сходов, референдумов и выборов в органы местного самоуправления и ТОСов, во-вторых, формирование представительных органов местного самоуправления на основе выборов избираемых или назначаемых на договорной контрактной основе глав муниципальных образований, наконец, в-третьих, - создание советов муниципальных объединений. Таким образом, новый закон о местном самоуправлении вписывается в международную систему и принципиально не расходится с требованиями Европейской Хартии в плане развития гражданского общества

В заключении подчеркивается, что анализ реального механизма взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления как сферы гражданского общества показал, что центральной проблемой, осложняющей формирование гражданского общества на основе системы местного самоуправления, является внутренняя противоречивость природы местного самоуправления. Это приводит к тому, что по отношению к государству местное самоуправление подвергается воздействию со стороны государства, регулирующего систему отношений между людьми для реализации их общего интереса, и, в свою очередь, гражданское общество через самоуправление само воздействует на государство, исходя из особых и общих интересов составляющих его людей и социальных общностей. Это накладывает печать на все формы и механизмы включения органов местного самоуправления в систему государственной власти в контексте реализации задачи развития институтов гражданского общества Государственная власть

на региональном и местном уровнях в своей реальной политике не осуществляет в полном объеме и системным образом развитие местного самоуправления как института гражданского общества. Это объясняется проблемным состоянием российской государственности, слабостью институтов правового государства и структур гражданского общества. Перспективы совершенствования местного самоуправления как институтов гражданского общества связаны с укреплением экономической базы, повышением самостоятельности и относительной независимости от государственной власти и усилением их обратного влияния на политический процесс.

В процессе демократизации общества роль и значение местного самоуправления как института гражданского общества возрастает, поэтому оно раскрывается как демократическая основа системы управления обществом. Следует укреплять его финансовую и экономическую основу, четко распределить функции и полномочия местного самоуправления и органов государственной власти. В России сложились определенные предпосылки к развитию гражданского общества, повышению авторитета и влияния на общественно-политический процесс различных структурно-функциональных элементов гражданского общества, прежде всего, политических партий, органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений и ассоциаций, религиозных конфессий. На практике в современном Российском государстве в результате государственного регулирования местного самоуправления происходит процесс прорастания государства в систему формирующегося гражданского общества: государственные полномочия не передаются, а транслируются под контролем власти на самый низший уровень управления, который действует в форме самоуправления народа.

Институт местного самоуправления имеет принципиальное значение для формирования гражданского общества и может стать механизмом их развития и взаимодействия. Произошедшая в определенной степени демократизация общественно-политической жизни России способствовала формированию основ гражданского общества как относительно самостоятельной силы, находящейся в противоречивом единстве с государством. Однако процесс формирования гражданского общества происходит очень трудно и болезненно, что усугубилось на современном этапе борьбы с международным терроризмом. Анализ нынешнего состояния гражданского общества, его системных качеств, основных тенденций взаимодействия государства и гражданского общества показывает, что в России существует гражданское общество в широком смысле слова и отсутствует развитое гражданское общество в узком смысле как полноценный партнер и критик государства. Проведенное исследование убеждает, что решение проблем реального состояния взаимодействия государства с органами местного самоуправления как с институтом гражданского общества может быть осуществлено в ходе постоянно идущего поиска политического и гражданского согласия, новых возможностей

преодоления кризиса в отношениях между государством и обществом, формирования более эффективного механизма взаимодействия властных и государственных структур. Осмысление регионального опыта приводит к следующему выводу: когда происходит перераспределение властных полномочий по линии центр-округ-регион, взаимодействие региональных органов власти с местными структурами гражданского общества, непосредственно связанными с реальными системами жизнеобеспечения человека, является абсолютно необходимым.

По теме исследования соискателем опубликованы следующие работы:

1. Коломиец И.К. Культурологический аспект эффективности государственного и местного управления в Российской Федерации // Сб. тезисов научно-практ. конф. «Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России». Вып. 3. Ростов н/, 1998.0,3 п.л.

2. Коломиец И.К.Символы власти и технологии государственного управления //Сб. тезисов научно-практ. конф. «Проблемы теории и форм управленческих технологий». Майкоп - Ростов н/Д., 1999. 0,2 п.л.

3. Коломиец И.К. Проблемы местного самоуправления как элементы гражданского общества в российском законодательстве // Ученые записки Донского юридического института. Ростов н/Д., 2003. 0,7 п.л.

4. Коломиец И.К. Местное самоуправление как субсидиарный механизм формирования гражданского общества //Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2004. №3-4. 0,3 п.л.

5. Коломиец И.К., Кислицын С.А. Местное самоуправление и становление гражданского общества. Ростов н/Д., 2005.2 п.л. (в печати)

Подписано к печати 18.01.05. Объем 1,3 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 4/1
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС

2007