

29



На правах рукописи

ИСАКОВ
Виктор Васильевич

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ:
ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
(ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2007

07 КИЭН 2007 -

Работа выполнена на кафедрах политологии
Тверского государственного университета
и политологии и социальной политики
Российского государственного социального университета

Научный руководитель доктор политических наук, профессор
Гусев Владимир Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Костин Анатолий Викторович

кандидат философских наук, профессор
Новиков Валерий Васильевич

Ведущая организация - Военная академия ВКО им. Г.К. Жукова

Защита состоится « 27 » июня 2007 г в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212 341 02 по историческим и политическим наукам в Российском государственном социальном университете по адресу 129226, Москва, ул Вильгельма Пика, д 4, корпус 2, зал заседаний диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в научном читальном зале библиотеки Российского государственного социального университета по адресу 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, корпус 3.

Автореферат разослан «18» мая 2007 года

Ученый секретарь диссертационного
совета, доктор философских наук, профессор  Г И Авцинова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется важными проблемами социально-экономического реформирования российского общества, в решении которого местное самоуправление как составная часть политической системы призвано сыграть заметную роль. Многие трудности возникают по причине неготовности самого населения в лице местных структур власти принять и осуществить эти изменения. Присутствует неадекватность убеждений, ожиданий, ценностей, сложившихся установок в социуме приоритетам и целям модернизации страны.

Нередко отрицательные результаты по итогам нововведений, социальная некомпетентность общества вынуждают государственные органы повторять свои усилия по внедрению инноваций. Законодатели, стремясь к императивности законов, делают их более подробными, как это случилось с местным самоуправлением в последнее время, но государственный ригоризм не приносит ожидаемых результатов. Исполнительная власть годами бьется над решением социально-бытовых, жилищно-коммунальных и других вопросов, но эффект подчас крайне низок. Возникает необходимость исследования того, почему исторически выверенные постулаты, во многом заимствованные и успешно апробированные в других странах, не прививаются в российском социуме. Анализ многократных попыток внедрения местного самоуправления в российском обществе свидетельствует о трудностях организационно-политического, ресурсно-экономического правового плана.

Исторический опыт страны также свидетельствует о подобных проблемах.

Актуальность темы исследования усиливается тем, что автократическая власть при всем ее стремлении к сверхполномочности получала тем не менее доказательства пользы местного самоуправления в экстремальные периоды

Возникающие местные инициативы самостоятельного управления позволяли эффективнее решать те или иные проблемы

Конструктивный потенциал населения побуждал власть поддерживать активность, инициативу местного самоуправления, а его успехи в Европе так или иначе приковывали внимание политической элиты к западным моделям организации местного сообщества.

Опыт англосаксонских, континентальных, скандинавских и других структур, правовых семейств дает достойные для творческого использования примеры. Прежде всего в аспекте снижения остроты местных проблем.

Это характерно для послевоенных Германии и Японии. В других случаях налицо бесполезность и высокочрезмерность длительных экспериментов развития самоуправления по европейским моделям. Россия относится к этой группе стран. Множественные нововведения Петра I, усилия Екатерины II, попытки Александра II, других самодержцев, социальные эксперименты советской власти и повторение одноименных законов о местном самоуправлении в начале XXI века подчас заканчивались неудачами. Власть после очередной попытки организации местного самоуправления получала структуры административного управления, ничем не отличающиеся от государственных по сущности действий, методам работы.

Поэтому актуально важной видится проблема выявления причин того, почему политический и исторический опыт России в развитии местного самоуправления не привел к созданию удовлетворяющей власть и социум системы взаимодействия местных и государственных структур, почему историко-политические попытки создания местного самоуправления имели разные результаты.

Актуальность темы исследования обусловлена и необходимостью осмысления сущности и содержания социально-политического феномена

девальвирования государственных усилий по реализации и развитию муниципальных принципов

Важно и такое обстоятельство Усилия по организации развития местного самоуправления сдерживаются практикой недемократических, фактически феодальных систем власти на местах Целесообразно выяснить, каковы причины этого явления, почему местные администрации не способствуют местному самоуправлению, что отрицательно сказывается на всей системе управления

Актуально также выяснение в самоуправленческом процессе положительных и отрицательных тенденций, формулирование на этой основе возможных принципов развития самостоятельности, инициативы населения.

Степень разработанности проблемы. Теоретическая разработка проблем развития местного самоуправления заложена в XIX веке Нельзя не разделить точку зрения Емельянова Н А , считающего толчком к развитию и осмыслению этого уровня власти конституционные тенденции, порожденные Американской и Великой французской революциями¹

Появились новые подходы к организации государственной власти и, как естественное, неизбежное явление, встала проблема обеспечения уже существующих методов решения местных вопросов законодательными механизмами с атрибутами свободы от излишней опеки Автор проекта Декларации независимости США Томас Джефферсон видел в самоуправлении небольших общин идеальную форму государственности Раннебуржуазный демократизм принес идею независимости местного самоуправления Власть представлялась «слоеным пирогом», где муниципалитеты признавались четвертой властью под контролем закона и суда, но без подчинения правительству и его органам в центре и на местах²

¹ См Емельянов Н А Местное самоуправление проблемы, поиски решения Монография М – Тула ТИГИМУС, 1997 С 14

² См Барабашев Г В Местное самоуправление М Издательство МГУ, 1996 С 104

Алексис де Токвиль одним из первых отметил «Общинные институты открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться её мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако, истинного духа свободы она так и не приобретет – деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности»¹

Источником власти являются не государство, даже не народ, а объединяющиеся на свободной основе индивиды, сами управляющие своими делами. Отсюда гражданское самосознание, ответственность, общественное мироощущение.

Начало XIX века принесло зарождение и развитие теории местного самоуправления. Сначала с большим интересом воспринималась «теория свободной общины». Ее права полностью отделялись от прав государства. Затем появилась «хозяйственная теория», стремившаяся свести понятие самоуправления только к хозяйственным вопросам. Возникла также «общественная теория местного самоуправления». Она приравнивала общины к частным, благотворительным или научным обществам, которые, действительно, сами ставят себе задачи. Полная обособленность этих форм, их негосударственность пользовалась популярностью среди ученых.

Свой вклад в изучение данного явления внесли российские ученые. Наиболее заметными представителями общественной теории в России в середине века были В.Н. Лешков² и А.И. Васильчиков³. Вместе с ними вопросам самоуправления в России и анализу местных властей европейских

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

² Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года. Январь 1. М., 1865. С. 29.

³ Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869–1871. Т. 1–3.

стран были адресованы работы В П Безобразова, А Д Градовского, Н И Лазаревского, М И Свешникова, П П Тройского и других¹

Немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом была обоснована государственная сущность самоуправляющихся образований. Они заложили основы «государственной теории самоуправления». Эта концепция была поддержана А Д Градовским, В П Безобразовым и Б Н Чичериным в конце его научной деятельности²

А Д Градовский настаивал на праве земства действовать в заложенных законодательством пределах самостоятельности и властных полномочий³

В П Безобразов определял государственные и земские органы как «двойные органы одного и того же государственного механизма, различные формы одной и той же власти». Несостоятельность земства он объяснял отсутствием у них «правительственных прав»⁴

Государственная теория стала основой возникновения «юридической теории», исследованной Н И Лазаревским⁵. Для юридической теории оказалось крайне затруднительным определить, в чем разница между целями и интересами местных сообществ и государства.

Н И Лазаревский предположил, что в любой из приведенных теорий есть рациональное зерно: каждая основывается на признаке-атрибуте местных властей, но с недостатком в том, что считала этот признак наиболее существенным и определяющим для развития муниципального управления⁶. Н И Лазаревский дал «комплексное определение сущности местного

¹ См. Безобразов В П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Градовский А Д. Переустройство нашего местного управления // Градовский А Д. Собрание соч. в 9 томах. Т. 8. СПб., 1903; Он же. История местного управления в России. Т. 1. СПб., 1868; Он же. Государственное право важнейших европейских держав. Т. 1. СПб., 1886; Он же. Системы местного управления на западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. Т. 6. СПб., 1878; Лазаревский Н И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. СПб., 1906; Он же. Самоуправление // Мелкая земская единица (Сборник статей). СПб., б. г.; Свешников М И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1906.

² См. Чичерин Б Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. С. 89.

³ См. Градовский А Д. Начала русского государственного права // (Собрание сочинений. т. IX). СПб., 1904. С. 27–30.

⁴ Безобразов В П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 38.

⁵ См. Лазаревский Н И. Самоуправление // Мелкая земская единица (Сборник статей). СПб., б. г. С. 18.

⁶ Лазаревский Н И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. СПб., 1910. С. 50.

самоуправления как такой формы децентрализованного государственного управления, при которой “тем или иным способом обеспечены как действительная независимость от коронной администрации, так и связь этих органов с местным населением”»¹

Сущности местных дел были посвящены исследования И П Белоконского, Б Б Веселовского, Кизеветтера А.А и других²

Серьезные исследования по организации нижней власти в России проводились в начале XX века. Необходимо отметить труды Л А Велихова, разработавшего вместе с последователями учение о самоуправлении как о власти, о сущности местного управления на селе и особенно в городе³. Сложилась научная школа решения муниципальных проблем

Немалое влияние на исследование муниципальных проблем оказали иностранные ученые⁴. Особо следует выделить работы Ф Тенниса «Община и общество» и Макса Вебера, идеи которых представляют несомненную теоретико-методологическую ценность

¹ Емельянов И.А. Местное самоуправление проблемы, поиски, решения. Монография. М – Тула ТИГИМУС, 1997. С.26.

² См. Белоконский И.П. Самоуправление и земство. Ростов-на-Дону, 1905; Он же. Земское движение. М., 1914; Веселовский Б.Б. К вопросу о классовых интересах в земстве. СПб., 1905; Он же. История земства за 40 лет. Т. 1–4. СПб., 1909; Он же. Земство и его новое устройство. Петроград, 1917; Он же. Земские либералы. СПб., б.г.; Витте С.Ю. Самодержавие и земство. Штутгарт, 1901; Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Гольденблат Б.О. Волостное земское управление. Тула, 1917; Готье Ю. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913; Гронский П.П. Теория самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914; Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914; Загряцков М.Д. Что такое муниципальный социализм. М., 1917; Карлшев Н.А. Земские хозяйства 1865–1884 гг. – М., 1900; Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII в. М., 1903; Он же. Городовое положение Екатерины II 1785 года. М., 1909; Он же. История России XIX века. М., 1909; Он же. Местное самоуправление в России (IX – XIX ст.) – Петроград, 1917.

³ См. Белов Г. Городской строй и городская жизнь в средневековой Германии. М., 1912; Бюхер К. Большие города в их прошлом и настоящем. СПб., 1923; Василевский С.М. Городское самоуправление и хозяйство. СПб., 1906; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2 ч. М., Л., 1928; Вернер И.А. Городское самоуправление в России. М., 1908; Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права. СПб., 1912; Дживелегов А.К. Вольный город в Европе. М., 1922; Он же. Городская община в средние века. М., 1901; Он же. Средневековые города в Западной Европе. СПб., 1902; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. СПб., 1875; Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901; Слободянин М. Из истории и опыта земских учреждений в России. СПб., 1913; Шаховский М.Л. О городском самоуправлении. Харьков, 1905; Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. этюды, очерки, заметки. СПб., 1902.

⁴ См. Вебер Макс. Город. Избранное. Образ общества. М., 1994. Tonniss F. Gemeinschaft und Gesellschaft. Leipzig, 1887; Тьерри О. Городские коммуны во Франции в Средние века. СПб., 1901; Шоу А. Городское управление в Западной Европе. М., 1898.

В трудах Л.А. Велихова просматривается исторически проверенный подход к задачам муниципалитетов во время новой экономической политики советской власти. После нэпа страна из-за внешних угроз, войны и восстановления перешла к политике централизации, что не могло не сказаться на сокращении исследований по проблеме местного самоуправления.

Лишь в середине пятидесятих годов двадцатого столетия эта проблема стала возрождаться. Т.М. Говоренкова и А.И. Жуков утверждают, что в 1930-х, 1950-х и в 1970-х годах действовали запреты на использование литературы, выпущенной ранее указанной даты. Единственная возможность изучать зарубежный опыт была у сотрудников научных институтов, которым вменялась в обязанность работа по анализу ситуации в «буржуазных» государствах для сверки правильности курса партийного руководства¹.

Изучение наследия на тему местных властей в советский период в целом подтверждает тезис Т.М. Говоренковой и А.И. Жукова. Авторы этого периода в основном анализируют состояние местных властей в других странах. К сожалению, три поколения отечественных исследователей попали на период запретов по развитию местной тематики. Исследований местного самоуправления в Советском Союзе с 1930-х по шестидесятые годы практически не было, за исключением отдельных работ².

Исследование практики местного самоуправления активизируется к концу восьмидесятых годов³. Это стало результатом официальной политики,

¹ См. Говоренкова Т.М., Жуков А.И. Вопросы собственности: история и теория. Тезисы выступления на «круглом столе» на тему «Исторический опыт местного самоуправления: взгляд в будущее». М., 2 июля 2002.

² См. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957; Ерошкин И.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968; Зимин А.А. Реформы Ивана Грозного. М., 1960; Носов Н.Г. Становление сословно-представительных учреждений в России. Л., 1969.

³ См. Вопросы развития МСУ. Алексеев Л.А. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. №7, 1992; Ананьич Б. Проблема российского реформаторства // Знание-сила. №2, 1992; Анфимов А.М., Зырянов П.Н. Некоторые черты эволюции русской крестьянской общины в пореформенный период (1861–1914 гг.) // История СССР. №4, 1980; Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления // Народный депутат. №11, 1991; Великие реформы в России. 1856–1874 гг. / Под ред. Л.И. Захаровой, Б.н. Эклофа, Дж. Бушнелла. М., 1992; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990; Он же. Земства России // Народный депутат. №3, 1991; Давыдов Р. Самоуправление

поднявшей эту проблему В публикациях А А Алексеева, Г А Герасименко, М А Краснова, Н И Овчинникова и др. рассмотрены вопросы теории и практики самоуправления, правовые механизмы

Интерес к исследованию местных вопросов заметно возрос в конце XX века Сложились две теории, не совпадающие по объяснению форм и методов МСУ: теория «дуализма муниципального управления» и теория «социального обслуживания»¹ Они, однако, по нашему мнению, не обогатили концепцию местного самоуправления Первая исходит из положения, что муниципалитеты выполняют входящие и выходящие за локальные пределы функции, поэтому местная власть является частью государственного администрирования; вторая - акцентируется на хозяйственных заботах, на обслуживании населения, на повышении его благосостояния, но эта цель во многом совпадает с государственными обязанностями. Поэтому большинство современных ученых трактует и исследует местное самоуправление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах².

Основные исследования проводятся по организации действий муниципальных властей Авторы определяют технологии действий, структуры аппаратов, территориальные притязания, перечни обязанностей,

Украинский вариант // Народный депутат №4, 1991, Дякин В С Земство в третьестепенной монархии (структура избирателей и гласных) // Исторические записки Т 115 М Наука, 1987, Емельянова И А «Общественное право» В Н Лешкова // Правоведение №6, 1987, Зырянов П Н Крестьянская община европейской России (1907-1914 гг) М Наука 1992, Краснов М А Местное самоуправление государственное или общественное // Советское государство и право №10, 1990, Кряжков В Местное самоуправление правовое регулирование и структуры // Советское государство и право №1, 1992, Латынина Ю Рождение представительной демократии, 1258-1265 годы // Знание-сила №10, 1992, Лурье С Российская государственность и русская община // Знание-сила №10, 1992, Мирошниченко Е В Шаги к самоуправлению // Народный депутат №17, 1992, Нардова В А Городское самоуправление в России в 60 - начале 90-х годов XIX века Л, 1984, Овчинников И И Местное самоуправление конституционная основа формирования // Конституционный строй России Вып 1 М, 1992, Правовое регулирование деятельности Советов М, 1980, Прохоров В Т, Кашко В С Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право №7, 1992, Фадеев В И О науке советского строительства // Самоуправление теория и практика М, 1991

¹ Фадеев В И Муниципальное право России М Юрист, 1994 С 20-21

² Емельянов И А Местное самоуправление проблемы, поиски, решения Монография М-Тула ТИГИМУС, 1997 С 27

финансовые основы местных структур, их взаимодействие с государством, кадровые и другие вопросы Многие исследования носят дескриптивный характер поиска соответствия действий властей Конституции и существующим законам Особое внимание уделяется действующему законодательству по местному самоуправлению¹.

Проблемам взаимоотношений институтов муниципальных властей и государственного управления в начале XXI века посвящены современные труды таких ученых, как А К Агапонов, Г И Авцинова, А А Андриасян, Г В Атаманчук, М А Васильев, А В Воронов, А П Глазков, В И Жуков, З М Зотова, В Г Игнатов, Н А Калашников, Л А. Калининченко, Е М Ковешников, Б И Краснов, М И Либоркина, В В Локосов, Г В. Осипов, И.А Сосина и др Современные работы подводят итоги перестройки, нынешнего реформирования, предлагают социологические модели²

¹ См Автономов А С У истоков гражданского общества и местного самоуправления М, 1998, Он же Государственная власть и местное самоуправление М, 1997, Васильев В И Местное самоуправление Учебное и научно-практическое пособие М, 1999, Емельянов Н А Становление местного самоуправления в России конституционные нормы и реальность Тула, 1997, Краснов М А Введение в муниципальное право М, 1993, Куликова С Местное самоуправление конституционно-правовой статус и механизм функционирования М, 1994, Кутафин О Е Муниципальное право М, 1998, Он же Местное самоуправление в современной России политика, практика, право М, 1998, Он же Организация государственной власти и местное самоуправление в субъектах РФ концепции, конституционные основы, практика М, 1996, Лаптева Л Е, Шутлов А Ю Из истории земского городского и селовного самоуправления в России М, 1999, Писарев А Н Муниципальное право Российской Федерации М, 1996, Пылин В В Представительные органы местного самоуправления М, 1998, Фадеев В И Муниципальное право в Российской Федерации М, 1997, Шлемин П И, Фадеев В И Местное самоуправление Российский вариант Л, 1993, Шургина Е С Муниципальное право Новосибирск, 1995, Бакушев В В, Иванковский В А, Молчанова Л А Городское управление и самоуправление в России эволюция столичного опыта М, 1998, Барабашев Г В Местное самоуправление М, 1996, Воронин А Г, Лапин В А, Широков А Н Основы управления муниципальным хозяйством / Под ред А Г Воронина М, 1997, и др

² Свидетельством тому может служить перечень научных публикаций последних лет – см в частности Агапонов А К Проблемы ответственности в политико-административном управлении Ростов н/Д 2002, Авцинова Г И Мировое сообщество в процессе глобализации и политические стратегии России Ученые записки РГСУ, №2(40) М, 2004, Андриасян А А Полномочия региональных органов исполнительной власти Кемерово 2002, Васильев М А Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях организация и технология Обнинск Институт муниципального управления 2002, Воронов А В Местное самоуправление как институт социальной политики Белгородский государственный университет 2002, Глазков А П Формирование компетенции муниципальных образований в сельской местности Астрахань Педагогический университет 2000, Жуков В И, Локосов В В, Осипов Г В Социология трансформаций России в меняющемся мире социальная цена неолиберального реформирования М, 2005, Зотова З М Государственная власть и местное самоуправление М, РАГС 2001, Игнатов В Г Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России Ростов н/Д 2001, Калашников Н А Управление и распоряжение муниципальной собственностью Ростов н/Д 2003, Калининченко Л А Муниципальное управление организационные аспекты М Логос, 2001, Ковешников Е М Государство и местное самоуправление в России теоретико-правовые основы взаимодействия М,

Проблемам существования институтов муниципальных властей, их становлению, теории посвящен ряд диссертационных работ¹.

Исследовательская гипотеза Автор диссертации исходит из научного предположения, что генезис местного самоуправления связан со взаимоотношениями собственников, традициями, особенностями страны. Последовательность событий частные интересы, договоры, локальная власть, законодательные инициативы, государственность - лежит в основе классических моделей и семейств самоуправления Запада. Эти модели с учетом специфики России, ее исторического опыта, характера нынешней модернизации могут быть творчески использованы в нашем обществе. Без постоянной органической связи государственных структур и местного самоуправления трудно рассчитывать на его эффективное развитие.

Объект исследования – местное самоуправление как политический институт системы управления.

Предмет исследования – политогенез и сущность местного самоуправления, выявление его взаимосвязей с местными сообществами, деловыми кругами, выявление структурных, территориальных, финансовых, информационных и других особенностей, условий развития местного самоуправления.

Цель исследования - политологический анализ опыта становления института местного самоуправления в системе управления, определение положительных, деструктивных факторов, проблем в муниципальном развитии страны, выявление путей их решения.

НОРМА 2001, Краснов Б.И., Авцинова Г.И., Сосина И.А. Политический анализ, прогноз, технологии. Под общей редакцией В.И. Жукова. М., 2002. Либоркина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы М. Фонд «Либеральная миссия», 2003 и другие.

¹ См. Беспалова Е.В. Городской муниципалитет в региональном политическом пространстве: социальный анализ. Автореф. дисс. канд. полит. наук. Саратов, 2004; Багдасарян Р.Г. Институционализация местного самоуправления в России – форма определения власти (особенности формирования и функционирования). Дисс. канд. полит. наук. М., 2006; Высоцкий И.В. Пути совершенствования системы государственной власти и местного самоуправления города Москвы как субъекта Российской Федерации. М., 2005; Маргынков М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ. Дисс. докт. полит. наук. М., 2003.

Цель исследования определила необходимость решения следующих теоретических и эмпирических задач:

1 Исследовать политогенез местного самоуправления в соответствии с историческим развитием и геополитическими особенностями России

- проанализировать развитие местного самоуправления на восточно-европейских равнинах в сравнении с мировым опытом
- Оценить степень влияния на развитие местного самоуправления вестернизации России
- Определить зависимость муниципальных принципов от особенностей политических и деловых элит России

2 Выявить состояние реформы местного самоуправления России в конце XX и в начале XXI веков

- Рассмотреть основные параметры местного самоуправления во взаимосвязи с влиянием на него местных элит
- Проанализировать влияние на местное самоуправление федерального законодательства об основах местного самоуправления
- Выяснить тенденции реализации федерального закона о местном самоуправлении 2003 г

3 Систематизировать опыт становления местного самоуправления с целью его применения для формирования муниципального сообщества России

- Выявить периоды продуктивного развития политического института местного самоуправления в России
- Дать оценку взаимодействия государственного и муниципального управления
- Определить степень влияния внешнего фактора на государственное управление во взаимодействии с местным самоуправлением

4 Сформулировать предложения по развитию местного самоуправления в российском обществе

Теоретико-методологическая база исследования определяется предметом, целью и задачами изучения поставленной проблемы Автор диссертации использовал методологические положения М Вебера, в частности экономической рациональности, рассуждения отечественных философов С Н Булгакова, И А. Ильина, Н.О. Лосского, П Н Савицкого, В С. Соловьева по вопросам власти, собственности, управления, модели местного самоуправления, тенденции его становления и развития Применены принципы историзма, конкретности, причинно-следственной связи, дискриптивный, сравнительный, структурно-функциональный и другие методы Метод номологизации позволил отделить необходимое от случайного, анализ – выявить причины, факторы, противоречия в развитии местного самоуправления

Источниковую, эмпирическую базу диссертации составили исследования местного самоуправления в Тверской области как наиболее близкой к центру страны, в частности материалы, характеризующие местное самоуправление в г Твери и в одном из отдаленных районов области, проект устава областного центра, другие документы Использованы личные наблюдения автора, принимавшего участие в разработке закона по местному самоуправлению (1995 г) и работавшего непосредственно в муниципальных образованиях Тверской области, в других областях, на Северном Кавказе и в Федеральном Собрании РФ

Научная новизна исследования заключается в следующем

1 Автором выделены два результативных прецедента развития института местного самоуправления, инициированных и поддерживаемых государством Александровский и Брежневский периоды (название предложено диссертантом)

2 Доказано, что собственники являются основой, заинтересованной стороной функционирования локальных властей в странах классических

моделей самоуправления. Показывается, что в России отсутствуют распределенные в населении (как на Западе) крупные, средние и мелкие собственники, действительно соответствующие идеоме «средний класс». Именно западная идеология (идеология собственников), заложенная в основу российского законодательства, стала одной из весомых причин неудач в реализации федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.). На основе осуществленного анализа диссертант сделал вывод о срывах в реализации одноименного федерального закона от 2003 г.

3. Доказано, что внедрению в практику новых положений о самоуправлении, построенных по классическим моделям, кроме отсутствия в России взаимоотношений собственников, противопоставляется не свойственная европейскому обществу разобщенность, гомеостатичность российских социумов, неготовность российских властных и деловых элит к созданию основы своей безопасности и местного самоуправления - среднего класса собственников.

4. Сформулированы предпосылки для развития местных инициатив с учетом особенностей микросоциума, окружающей среды.

В целях развития в России местного самоуправления предложено использование опыта Александровского периода по созданию не только социальной опоры самоуправления – слоя собственников, но и достаточных условий для реализации усилий собственников и населения в целом. Предлагается модернизация современного государственного управления по примеру Александровского и Брежневского периодов, когда имела место результативность во многом из-за наличия многозвенных систем государственного управления.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются

- теоретико-методологическим обоснованием процедур изучения социально-политического феномена местного самоуправления,
- применением научных методов анализа источников и эмпирических материалов, имеющихся по проблеме исследования,
- практической работой и консультированием со специалистами по местному самоуправлению,
- апробированием теоретических и практических результатов во взаимодействии с научным сообществом и на практике

На защиту выносятся следующие основные положения:

1 На основе анализа политико-исторического развития социумов на восточно-европейских равнинах до прерывания Вечевого развития Руси автор приходит к выводу о том, что они развивались по классическому пути, который к тому времени прошли народы Запада, обретя государственность, востребованную потребностями развития локальных властей. Некоторые из них испытывали признаки будущего парламентаризма. Монгольское нашествие направило Русь другим путем. Множество социумов объединились в единое самодержавное государство. Европейские модели самоуправления потеряли при таком построении страны возможность быть примером. Нерезультативность использования классического опыта неоднократно подтверждалась тщетностью попыток многих самодержцев по европеизации самоуправления в России. Современное руководство России повторяет подобные эксперименты с такими же отрицательными последствиями.

2 Александровский период развития земской культуры длительностью не менее шестидесяти лет базировался на опыте европейской основы существования локальных властей, на способах разрешения взаимоотношений собственников между собой и во взаимодействии с государством. Отличие Александровского периода от других усилий самодержцев и нынешних президентов России состоит в плановой, продуманной, реализуемой во времени, в соответствии с обстоятельствами,

политики наделения крестьянства, промышленников и других представителей населения собственностью

Александровский период соответствует идеологии русского философа И А Ильина о роли собственности в обществе

3 Брежневский период развития инициативы населения длительностью не менее тридцати пяти лет базировался, во-первых, на пропаганде и мотивации стремления трудящихся к моральным ценностям победам в социалистическом соревновании, повышению производительности труда, боевой и политической подготовки, достижениям в образовании, науке, что в совокупности определяло главную ценность – стремление к «светлому коммунистическому будущему» Во-вторых, самоуправление спонтанно развивалось снизу, заполняя потребности в управлении, до которых ввиду пространности страны не доходили управляющие импульсы центра из-за очевидной повышенной затратности внедрения власти в дела местного самоуправления. «Моральные ценности» заменяли традиционную собственность, которая была сосредоточена у государства

Брежневский период соответствует идеологии русского философа С Н Булгакова¹

4 Предлагается использовать Александровский период к качестве примера для организации современного периода развития местного самоуправления, ибо ему соответствует условиям в стране в начале XXI века Брежневский период возможен для заимствования его идей в будущем, при возникновении совпадения национальной идеи населения с идеями государства

5 Политической силой, базирующейся на псевдodemократизме и гомеостазе местных сообществ, на сложности отношений между местными и региональными властями, стали местечковые элитные кланы Они сформировались из постсоветской номенклатуры и под видом «местного

¹ См. Ильин И А. Путь духовного обновления // Он же. Путь к очевидности. М., 1993. С. 279; Булгаков С Н. Христианский социализм. Новосибирск, 1991. С. 205-233

самоуправления» предопределили искусственность российских местных властей. Местное самоуправление представляет в настоящее время аппаратное продолжение государственного управления со слабыми связями между кланами, кланами и государством, кланами и населением, кланами и деловыми кругами, что не позволяет осваивать экономические возможности местностей

6 Александровским периодом доказано, что российское местное самоуправление представляет семейство моделей самоуправления. Каждая модель имеет свои исторические, национальные, религиозные и другие особенности. Введение по всему семейству отдельных моделей может быть только плановым, с определенной последовательностью, с сопровождением изменений в федеральном и региональном законодательстве, с разнообразием местных уставов. Единовременное введение в силу местного самоуправления в России не имеет оснований.

Теоретическое и практическое значение результатов исследования. Исследование представляет собой политический анализ формирования и развития местного самоуправления в Европе, на Руси, в самодержавной России, отчасти в Советском Союзе и в Российской Федерации. Проблема, раскрытая в диссертационной работе, обладает как научно-теоретической, так и практической значимостью.

Во-первых, выводы диссертации могут найти применение в процессе преподавания истории, ряда дисциплин, в частности государственного и муниципального управления, политологии.

Во-вторых, обобщения, приведенные в диссертации, применимы к конкретной практике, в стратегическом планировании развития муниципальных образований, включая задачи становления территориального общественного самоуправления.

В-третьих, поставленные проблемы и предложенные решения могут быть использованы при разработке стратегии развития местного

самоуправления в отдельных регионах, так и семейства местного самоуправления в России в целом.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в девяти публикациях автора. Они доложены на региональных научно-практических конференциях «Управление регионом: состояние и перспективы развития» (Тверь, 24–25 ноября 1998 г. и Тверь, 5–6 декабря 2000 г.), на V и VI Международных конгрессах «Социальная модернизация России: итоги, уроки, перспективы» (Москва, 25–26 ноября 2005 г. и 24–25 ноября 2006 г.), на научно-практической конференции «Региональное управление и местное самоуправление – на пути к эффективной экономике» (Москва, 16 мая 2006 г.), на Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления. Технологии эффективной реализации» (Москва, 25–26 мая 2006 г.)

Диссертация обсуждалась и рекомендована к защите на заседании кафедры политологии Тверского государственного университета и на кафедре политологии и социальной политики Российского государственного социального университета, рекомендована к защите. Материалы диссертации применялись при чтении авторского курса «Опыт развития местного самоуправления в России» в Тверском государственном университете - ТвГУ и тверском филиале Российского государственного социального университета – РГСУ.

Структура диссертации и её основное содержание. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

Основное содержание диссертационной работы

Введение диссертационной работы содержит обоснование актуальности темы диссертации, характеристику степени ее разработанности, гипотезу исследования, формулировку объекта, предмета, цели, задач исследования. Также раскрывается его научная новизна, практическая

значимость, апробация результатов, излагаются основные положения, представляемые на защиту

В первой главе диссертации «Местное самоуправление как системное социально-политическое явление, соответствующее историческим и геополитическим особенностям населения» сравнивается развитие местных властей в Европе и на восточно-европейских равнинах во времени, в зависимости от исторических катаклизмов, геополитических особенностей рассматриваемых объектов, социального развития, руководителей, элит.

В первом параграфе первой главы «Сравнение особенностей развития местного самоуправления на восточно-европейских равнинах с мировым опытом» охарактеризован временной разрыв в шестнадцать – восемнадцать веков между исторически зафиксированными тождественными возникновениями местного самоуправления и государственности в Европе и на Руси. Полисы-республики Древней Греции сравниваются с культурой Вечевой демократии в Древней Руси.

Исследуется длительный процесс противостояния монархического начала, символизируемого князем и его дружиной, с демократическим явлением в лице народного собрания – вече и выборных должностных лиц. Политическое взаимодействие базировалось на постоянной опасности нападения на Русь, которую отразить княжеская дружина не могла без помощи народного ополчения, и на интенсивном развитии городов с ремеслами и торговлей.

Деловая деятельность, по мнению автора, помогала соблюдать баланс властей. Собственность бояр, торговцев, церкви, свободных земледельцев была больше, чем собственность князей. Соответственно власть принадлежала вече.

Показывается разрыв в пятнадцать веков между появлением закона о местных властях в Древнем Риме и первым нормированием

административного быта на Руси в XVI веке. Анализируются последствия для местного самоуправления Руси монгольского нашествия, которое ликвидировало Вечевое развитие и зародило самодержавие. Результатом стал путь России, не повторяющий опыта Европы. Исследуются политические мотивы, стимулирующие Ивана IV на реформу с принципами выборности, связанную с учреждением новых органов местного самоуправления – губных и земских изб. Но «миры не приняли от правительства дара самоуправления», и процесс закрепощения завершился. Исследуются новации Петра I с бурмистерскими избами, воеводскими товариществами, магистратами и ратушами, дикстритами и комиссарствами, ландратами и провинциями. В этом ряду «Наказы» и «Жалованные грамоты» Екатерины II, зарождение местного самоуправления в XIX веке, проявления усилий в этом направлении Советской власти.

Политическая система была однополюсной. Начиная от Ивана IV до XXI века нормирование, определение правил для местного самоуправления происходило односторонне – сверху вниз, с редкими случаями инициативы снизу.

Политическая парадигма преобразования российского общества в общество, основанное на европейских принципах с целью использования классических моделей управления, наблюдается в политических реформах XIX века. Периоду от правления Николая I до первых десятилетий XX века уделяется особое внимание в исследовании.

Второй параграф первой главы «Миф о вестернизации России, его влияние на развитие местного самоуправления»: анализируется роль самодержавия в сдерживании местных властей. Западное происхождение и европейская образованность монархов побуждали их к построению в России классических схем государственности и местного самоуправления. Результатом стало отдаление власти от населения и формальность принятия российским социумом навязываемых принципов.

Монархи России не имели политической оппозиции, не сдерживались приближенными. Правящие элиты в подавляющем большинстве были иностранцами. Абсолютизм не ограничивался парламентом или конституцией – об этом только теоретизировали. Власть была автократической и оторванной от населения.

Идея европеизации России излагалась в законах, но не исполнялась населением. Население не имело основы для вестернизации – собственности как стимула самоуправления. Просвещенный царизм и образованное дворянство, доказывається в работе, получили от Московской Руси исторически обусловленное крепостничество, роль душевладельцев, от которой большинство не стремилось уклоняться. Собственность – фактор единения элит. Переход к перераспределению собственности по европейским образцам не совершается уже почти восемь веков. В диссертации доказывається, что миф вестернизации существует и в начале XXI в. Реальность разрушает самые добросовестные намерения и деформирует политические идеалы.

В третьем параграфе первой главы «Геополитические особенности элит России, их влияние на развитие муниципальных принципов» исследуются элиты и контрэлиты советской власти в XX, элиты на рубеже XX и XXI веков.

Раскрывается единоличная власть КПСС без баланса других партий и со стороны контрэлит, которые подменялись структурами типа профсоюзов, состоящих в единстве с правящей партией, оценивается роль партийной номенклатуры и ее участие в перевороте начала 1990-х годов.

Показывается отсутствие “рабочего класса” как политической силы. Рабочие в период Советской власти не успели преобразоваться из народа – «молчалика» (Петр Струве) в самостоятельную подсистему управления и с традиционной покорностью приняли социальный переворот конца XX века.

Исследуются взаимоотношения современных элит и контрэлит, отношение к предпринимательству, его начальная развитость, невозможность зарождения среднего класса как опоры для создания властьобразующего, равномерно распределенного по стране интереса собственников

Делается вывод о сохраняющемся с прошлых веков отсутствии социально-экономической основы для развития инициативы снизу, закономерном разрыве между государственной властью и населением, что не дает оснований для развития своих, естественных рефлексов самоуправления

Исследуется объединение новых элит в «трансферклас», когда порожденные трансформацией социальные группы по мере усиления реформ становятся противниками прогресса, стороной, заинтересованной в том, чтобы переходное состояние продолжалось возможно дольше Автор показывает переход в контрэлиты делового сообщества под влиянием отсутствия у него уверенности в стабильности собственности Исследуется непонимание элит в необходимости среднего класса, как своей опоры. Таковым (и в тоже время поддержкой федеральных властей) он может стать лишь при понимании элит, контрэлит своих функций и целевой государственной поддержке

Анализируется сохраняющийся цивилизационный разрыв между властными элитами и населением, какой бы ни была сущность элит. государственной или коммерческой Показывается, что качество российского человеческого капитала с позиций образованности заметно падает, а реформы местного самоуправления последнего времени требуют квалифицированных кадров, которых не хватает в настоящее время из-за общей социальной неграмотности

Во второй главе диссертации «Состояние развития реформы местного самоуправления РФ в конце XX и в начале XXI веков» на основании материалов Администрации Президента показано нынешнее

состояние местного самоуправления по ключевым параметрам, принятым в практике оценки местных властей

Глава раскрывает отношение к спускаемым сверху законам со стороны местных элит в России, и в частности, на примере одного весьма типичного, отдаленного района Тверской области. Рассматривается закон о местном самоуправлении 2003 г. с точки зрения его несоответствия особенностям населения на примере одной из статей закона. На основании всех факторов констатируется состояние местного самоуправления в России к концу XX века. Оцениваются перспективы современного исполнения закона о местном самоуправлении.

Первый параграф второй главы «Состояние основных параметров местного самоуправления» посвящен оценке положения в российском местном самоуправлении по параметрам, разработанным в теории и принятых практически.

Исследуются правовая база, территориальные основы, структуры органов и компетенция местного самоуправления. Анализируется создание финансово-экономической основы, взаимодействие органов местных властей и государственной власти, кадровое, научно-методическое и информационное обеспечение муниципалитетов. В каждом случае оценивается влияние на параметры интересов местных элит, в основном оставшихся в мироощущениях советского времени с утратой свободы выборности, независимости от государства, прав личности, предпринимательства. Понятие советского планирования модифицировалось в ожидание от государства субсидий, субвенций, дотаций, передач в муниципальные бюджеты дополнительных налогов, в использование специальных фондов, в необходимость «выбивания» перечисленного из региональных властей, что расценивается основной профессиональной обязанностью местных элит.

Автор актуализирует проблему взаимодействия института местного самоуправления и государства в единой политической системе. Системного взаимодействия нет. Это связано не только с уже приведенными выше

обстоятельствами, но и конституционной свободой действий местных сообществ. Исследование показывает перерастание самостоятельности по Конституции в независимость местного самоуправления России. Показывается жесткость воздействия западных государственных органов на локальные власти, что не идет в сравнение с российскими отношениями.

Параграф заканчивается фиксацией признания федеральными властями отсутствия в государстве целостной системы в информировании, подготовке кадров, научно-методической поддержке местных властей.

Второй параграф второй главы «**Местные элиты и развитие муниципальных образований**»: анализируется противостояние подходов местных элит к решению вопросов и законодательства, что типично для России во все времена. Раскрываются методы местных элит по демпфированию (обесцениванию) исполнения последних законов по местному самоуправлению. На конкретном опыте анализируются последствия независимой и прикрывающейся выборами, фактически феодальной районной власти.

Положение усугубляется срастанием администрации и крупного бизнеса, что влечет монополизацию власти, бизнеса, деградацию инвестиционной политики и соответственно пренебрежение государственными интересами. Местные администрации при этом объединяются не только с бизнесом, но и с государственными органами на местах. Основанием объединения в кланы являются экономические интересы сообщества, возможность ухода от ответственности перед государством ввиду сплоченности местных элит из-за геополитической отдаленности от федеральных органов.

Анализируется «гомеостаз общества» обстоятельства обособления районных сообществ в общины, стремящиеся к стабильности своего существования. Они формируют лидеров и свои стабильные элиты, поглощающие инфраструктуру общества (СМИ, общественные организации и т.п.) и

контрольные государственные службы, которые также начинают стремиться к обособленности и стабильности. Постоянство внутренних ценностей входит в противоречие с усилиями государства, преодолевая его законодательное действие, что обусловливается геополитическими особенностями. Показывается сращивание местной власти и бизнеса в ущерб государственным интересам. Местное самоуправление в форме политической силы становится в таком случае ширмой, прикрывающей феодальные отношения.

Третий параграф второй главы «**Дуализм федерального закона №131 2003 г.**» посвящён двойственности новелл закона. Так, 27 статья предлагает, с одной стороны, развитие самоуправления на самом близком населению уровне – подъездов, домов, микрорайонов. С другой стороны, статья, как и весь закон, пресекает формирование экономической активности населения, без чего местное самоуправление становится администрированием.

Территориальное общественное самоуправление рассматривается автором естественной возможностью воспитания в населении экономических начал. Этот путь обозначился законом о местном самоуправлении от 1995 г., где гражданам предоставлялась большая свобода для активизации работы. Свобода сужалась условиями проживания в многоэтажных домах, не предусматривающих создания коллективов, отсутствием экономизма в мироощущениях российских граждан, муниципальной и государственной поддержки, но эффект, например, в Твери был. В других регионах – в Сибири – он, по исследованиям автора, был больше. Федеральный закон №131-ФЗ от 2003 года статьей 27 фактически запретил экономическую деятельность. Здесь прослеживается типичное для российского законодательства заимствование принципов классических моделей самоуправления Запада. Но на Западе в наличии «хомо-экономикс», который в любых условиях борется за прибыль, а в России, показывает автор, его нет. Следовательно, граждане замыкаются на самовывживании, что увеличивает аполитичность. Она же порождает равнодушные «народа-молчальника» к власти.

Тенденция увеличения аполитичности прослеживается по примеру 27 статьи по всему федеральному закону

В четвертом параграфе второй главы «Перспективы исполнения федерального закона 2003 г.» систематизируются рассмотренные выше факторы как причины, влияющие на проблемы развития местного самоуправления. Приводится результат анализа развития местных инициатив в России к концу XX века с выводом, совпадающим с мнением академика Г.В. Атаманчука: самоуправление в России «не состоялось».

Причиной невыполнения федерального закона от 1995 года признано отсутствие в законе ригоризма, однозначности толкований, большая свобода населению. Борьба местных элит за привычные им феодальные привилегии, свидетелем которой неоднократно был автор, аналитиками практически не исследовалась.

На основании вышеизложенного делается вывод, что, несмотря на формально ужесточенное, тщательно детализированное, сбалансированное смежными поправками в другие законы и кодексы, законодательство по внедрению местного самоуправления от 2003 года идет по пути невыполненного закона от 1995 года.

Третья глава диссертации «Опыт исторического развития как фактор для построения модели муниципального сообщества»: характеризуются два периода зарождения моделей местных инициатив, как основы для создания семейства российского местного самоуправления. На основании сравнения мнений американских и европейских ученых соискатель приходит к выводу о переходе Западного мира от достигшей некоторых реальных результатов демократии к продвижению в сторону централизации. Предлагаются варианты оптимизации государственных структур (многозвенность) как фактора развития местного самоуправления, соответствующего условиям страны.

В первом параграфе третьей главы «Александровский и Брежневский периоды развития местного самоуправления» проводится сравнительный анализ попыток властей по приведению местных традиций населения в рамки европейских моделей локальных властей

Выделяется логически обоснованный исторический период, основу и идею которого определили реформы Александра II. Период начинается исследованиями и предложениями секретных комитетов (правление Николая I) и продолжается без изменения основ до конца НЭПа. Этот период назван в диссертации «Александровским».

Второй период – «Брежневский» охватывает период с конца 50-х до начала 90-х годов XX века. Идею его определяют последовательность законодательных актов навстречу самостоятельности населения. Процесс шел в основном в период правления Л. И. Брежнева.

Оба периода углубленно исследуются автором с позиций использования этого опыта в современных условиях.

Во втором параграфе третьей главы «Недостаточная управляемость при взаимодействии верхов и низов» анализируются элементы противоречий между региональной властью и элитами муниципальных образований, показывается методы подчинения сверху и ухода от ответственности снизу. То и другое снижает управляемость страны.

Автор доказывает, что в субъектах федерации губернаторы как представители государства имеют дело с субъектами местного самоуправления, стремящимися к автономности от центра, друг от друга и от населения. Это не что иное, как проявление политического отчуждения, атомизации. Воздействовать на главу муниципального образования на уровне достаточного, но не востребованного обществом формального права губернатор не может. Глава – преимущественно выборный руководитель. Подчинить его можно, но по закону прецедентов в России почти нет, следовательно, это происходит с нарушением закона. Автор считает, что

незаконные методы не улучшают ситуацию своей асоциальной сущностью и затянутостью во времени. Например, влияние на выборы главы, снижение бюджета муниципального образования способом «выравнивания уровня бюджетной обеспеченности» с централизацией средств. Администрация Тверской области в 2006 г. централизацию средств в бюджете области повысила почти до 60%. Кроме того, лояльность глав местного самоуправления к губернатору не приводит к достаточному результату, так как пространность губерний, краев, республик, автономных округов, количество муниципальных образований, множество целей, информационная недостаточность, физическая недоступность и многое другое затрудняют работу, и «лояльный» глава остается самостоятельным, фактически независимым.

Автор показывает, что главы муниципальных образований не связаны друг с другом законодательными актами, совместными планами, даже если деловая деятельность направлена на потенциал, общий для нескольких образований. Проявляется зависимость от деловых кругов, а в случае субъекта с градообразующим предприятием, глава, исключений нет, является ставленником этого бизнеса, интересы которого могут быть далеки от региона.

В статьях Конституции о самостоятельности местного самоуправления общество увидело «независимость» местного самоуправления, что при анализе законодательства отсутствует, особенно с учетом статей 73 и 74 закона №131-ФЗ. Это формальное право, пока почти не востребованное, о котором мы упоминали.

Вывод из псевдодемократического подхода к местному самоуправлению говорит о снижении управляемости при взаимодействии верхов — государства и низов — муниципалитетов.

В третьем параграфе третьей главы «Факторный детерминизм системы государственного управления» анализируются на основе изучения точек зрения иностранных ученых и зарубежного опыта точки бифуркации, когда происходит «кончина местной демократии», переход от

достигнутых демократических ценностей Западного мира к Новому времени - к централизму, создающемуся на принципах калькулятивного универсума, достижений науки, глобализма

Явно просматривается тенденция восстановления вертикали власти, поворота к централизму. Что касается России, то имелись различные построения с разными результатами. В диссертации анализируются возможности испытанных структур: от волостей и уездов до генерал-губернаторств прошлого, семизвенная система управления советской власти фактически трехзвенная современная структура управления

Автором диссертации предлагается вариант восьмизвенной системы государственного управления, позволяющий последовательно продвигать в практику испытанные (примеры Александровского и Брежневского периодов) и новые модели местного самоуправления, по возможности совпадающие с ценностными, причинными, структурными и генетическими связями населения.

Заключение диссертации констатируется наличие «Александровского» и «Брежневского» периодов разных по сути процессов развития местного самоуправления, но постепенно воспринимаемых населением и соответствующих стратегическим приоритетам властей. Опыт Александровского периода признается наиболее подходящим для построения современного семейства местного самоуправления в РФ. Автор признает, что для создания эффективно функционирующей местной власти недостаточно только решения вопроса о собственниках. Требуется усиление государственного воздействия на уменьшение гомеостаза общества и в направлении усиления различных взаимоотношений.

Решение предлагается в модернизации управления на основе историко-политического опыта системы государственного управления в России и современной геополитической обстановки. Российский мир находится в тех

же условиях, что и Западный, прошедший точку бифуркации от распределенности власти по вертикали управления к увеличению централизации

Россия необоснованно, по мнению автора, продолжает внедрять демократические ценности типа свободы самоуправления Это входит в противоречие с общими тенденциями и с необходимой для нашего общества централизации власти с учетом геополитического окружения Централизация власти позволяет и позволит, на наш взгляд, управлять процессом формирования самоуправленческих начал с постепенной передачей государством ряда вопросов местному самоуправлению

Основные публикации по теме диссертационного исследования:

1 Исаков В В Уезд, волость, район, муниципальное образование – объекты управления областью // Материалы научно-практической конференции Администрации Тверской области, Российской академии государственной службы при президенте РФ «Управление регионом состояние и перспективы развития» Тверь ООО Изд Алексея Ушакова, 1998 – 0,3 п л.

2 Исаков В В , Исакова А В. Государственная вертикаль Уровень государственной власти и местное самоуправление в Тверской области // Материалы Второй научно-практической конференции Администрации Тверской области, Российской академии государственной службы при Президенте РФ «Управление регионом состояние и перспективы развития» Тверь ООО Изд Алексея Ушакова, 2000. – 0,4 п л

3 Исаков В В Социальное образование и развитие местного самоуправления // Материалы V Международного конгресса «Социальная модернизация России итоги, уроки, перспективы» Москва Издательство РГСУ «Союз», 2005 - 0,25 п л

4. Исаков В В Местное и экономическое самоуправление // Вестник Тверского государственного университета, №3(9), серия «Управление», 2005 – 0,7 п л

5 Исаков В В Дуализм статьи 27 о территориальном общественном самоуправлении в законе «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» от 2003 года // Теория и практика управления регионом. Сборник научных статей Тверь Тверской государственный университет, 2005 – 0,5 п л

6. Исаков В В ТОС в городе Твери – общественное и профессиональное // Информационно-методический сборник научно-методического совета, №2 Тверь Изд ГЕРС, 2005 – 0,5 п л

7. Исаков В В Совершенствование управления – необходимость в преодолении гомеостаза общества Некоторые изменения звеньев системы управления государством в конце XX - начале XXI века // Социально-политические процессы в меняющемся мире Сборник научных трудов. Тверь: Тверской государственный университет, 2005 – 0,5 п л

8 Исаков В В Некоторые аспекты реформы местного самоуправления (формирование правовой базы местного самоуправления) // Социально-политические процессы в меняющемся мире Сборник научных трудов Тверь: Тверской государственный университет, 2005 – 0,7 п л

9. Исаков В.В Муниципальные образования один из факторов сдерживания в экономическом развитии М . Власть, №11, 2006 – 0,3 п л

Технический редактор Н М Петрив
Подписано в печать 15 05 2007 Формат 60 × 84 ¹/₁₆
Усл печ л 2,0 Тираж 100 экз Заказ № 238
Тверской государственный университет
Редакционно-издательское управление
Адрес Россия, 170000, г Тверь, ул Желябова, 33
Тел РИУ. (4822) 35-60-63