

На правах рукописи

ВЫСОЦКИЙ Иван Владимирович

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ КАК
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва
2005

2006-4
19645

На правах рукописи

ВЫСОЦКИЙ Иван Владимирович

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ КАК
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва
2005

2194788

Работа выполнена на кафедре политологии и права
Московского государственного областного университета

Научный руководитель доктор исторических наук, профессор
СЕЙРАНЯН ФЕЛИКС ГАЙКОВИЧ

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
ЯСТРЕМСКИЙ АНАТОЛИЙ
МИХАЙЛОВИЧ
доктор политических наук, доцент
ПАНОВ АНАТОЛИЙ ИВАНОВИЧ

Ведущая организация: Московский государственный
технический университет им.
Н.Э. Баумана.

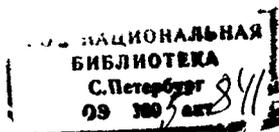
Защита состоится 6 декабря 2005 года в 14 часов на заседании
диссертационного совета К 212.136.03 в Московском
государственном открытом педагогическом университете им. М.А.
Шолохова по адресу: 109240, г. Москва, ул. Верхняя Радищевская,
д. 16/18.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГОПУ
им. М.А. Шолохова.

Автореферат разослан «2» ноября 2005 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент С.И. Ерофеева

2



Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, тем, что проблемы развития государственной власти и местного самоуправления находятся в ряду тех, чьи решения не терпят дальнейшего отлагательства. В первую очередь, должны быть четко разграничены предметы ведения этих двух институтов, очерчены пути их дальнейшего совершенствования.

Москва – столица России, город федерального значения с численностью более двенадцати миллионов жителей, была выбрана автором в качестве основы диссертационного исследования потому, что в таком мегаполисе возникла необходимость упорядочения отношений между государственной властью и местным самоуправлением, главным образом, после того, как по суду было установлено, что Московская городская Дума в течение ряда лет незаконно осуществляла функции местного самоуправления.

Актуальность выбора данной темы заключается также в разработке предложений, направленных на повышение эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления посредством активизации темпов формирования гражданского общества, основой которого является политическая социализация. Данные предложения актуальны потому, что система государственной власти и местного самоуправления Москвы в дореформенном виде имела определенные недостатки, которые все сильнее начинало чувствовать городское сообщество. Положения и выводы диссертации могут быть востребованными потому, что в ней содержатся теоретические основы и практические предложения по совершенствованию и повышению эффективности работы органов

государственной власти и местного самоуправления города Москвы. Научных работ, в которых исследуется развитие вышеуказанных органов власти Москвы в постреформенный период, практически нет. Таким образом, научная и практическая значимость, недостаточная разработанность данной проблемы явились основанием для выбора ее в качестве темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Избранная автором проблема является на сегодняшний день недостаточно изученной. Есть несколько специальных научных трудов по данной проблеме, среди них работы В.В. Киселева С.Н. Карманова, Е.М. Такаревой и А.М. Брючихина.¹

В своей монографии С.Н. Киселев, прежде всего, отмечает то обстоятельство, что «наиболее характерными чертами социально-экономических и социально-политических ситуаций, с которыми повседневно приходится иметь дело руководителям районной Управы, является нестабильность всех параметров внешней среды и, следовательно, непредсказуемость событий, требующих немедленных решений и действий»²

С.Н. Карманов в своей работе приходит к выводу о том, что в Москве система управления «позволяет без каких-либо потрясений, с

¹ См. Киселев В.В. Менеджмент и организация деятельности районной Управы Москвы : монография – М. : Издательство «Прометей», 2002, Карманов С.Н. Районные Управы как субъекты политико-властных отношений: опыт, проблемы развития и управления : Автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Карманов Сергей Никитович. – М., 1999., Токарева Е.М. Московская городская Дума в системе городского управления и ее кадровое обеспечение: (социологический аспект) : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Токарева Елена Михайловна. – М., 1998., Брючихин А.М. Реформирование социально-экономического управления в городском районе: Автореф. дисс. д-ра экон. наук -М., 1994

² Киселев В.В. Менеджмент и организация деятельности районной Управы Москвы : монография. – М. : Издательство «Прометей», 2002. - С. 66.

опорой на профессионалов и с учетом реальных условий жизнедеятельности города осуществить переход к децентрализации управления, к подлинному самоуправлению на районном уровне»³.

В работе отмечается содействие Московской городской Думы развитию местного самоуправления в городе, подчеркивается, что в перспективе возрастает роль районных Управ, но самое главное заключается в том, что самоуправление ориентировано на личность. И от того, какая эта будет личность, какие у нее интересы и ценности, зависит эффективность местного самоуправления.

В результате, Е.М. Токарева приходит к следующему выводу: «если государство не поможет становлению гражданского общества, то будет невозможна и эффективная деятельность самого государства. Такого рода проблемы в процессе исторической эволюции преодолеваются, как правило, энергичными усилиями определенной части общества. Думается, что инициаторами такого прорыва могут стать представители широкого общественного слоя – ученые, инженеры, квалифицированные рабочие, гуманитарии. Эти люди привыкли к созидательному труду, их потребности невелики, а скромность материального вознаграждения компенсировалась творческим удовлетворением, профессиональным престижем»⁴.

³ Карманов С.Н Районные Управы как субъекты политико-властных отношений: опыт, проблемы развития и управления : Автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Карманов Сергей Никитович – М., 1999 - С 156

⁴ Токарева Е.М Московская городская Дума в системе городского управления и ее кадровое обеспечение: (социологический аспект) дис. ... канд. социол. наук . 22.00.08 / Токарева Елена Михайловна – М., 1998.- С.5.

Диссертационное исследование А.М. Брячихина⁵ посвящено проблеме развития системы управления социально-экономическими процессами в городском районе в условиях перехода к многоукладной экономике и рыночным отношениям. Автор рассматривает избранную проблему преимущественно на примере Западного административного округа.

По проблеме развития местного самоуправления Москвы можно выделить несколько публикаций, в основном информационного и методического характера.⁶ Текущая деятельность районных Управ освещается на страницах окружных и районных газет.

Однако, следует отметить, что приведенные выше работы посвящены анализу устройства и функционирования государственной власти и местного самоуправления Москвы в дореформенный период. Вместе с тем, наличие таких фундаментальных работ дало автору возможность проведения сравнительного анализа «старой» и «новой» системы управления городом, позволила сформулировать выводы и прогнозы.

В работе над диссертацией автор опирался на труд Л.А.Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства»⁷, в которой раскрываются

⁵ См. Брячихин А.М. Реформирование социально-экономического управления в городском районе. Автореф. дисс. д-ра экон. наук -М., 1994.

⁶ См.: Советнику районного Собрания Правительство-город-люди Вып 1 -М, 1998, № 12 (98); Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта - М, 1998. Виоградов В.Ю. Местное самоуправление в Москве. Актуальные проблемы, реформы местного самоуправления в современной России -М, 1998; Карманов С.Н. Советники районного Собрания: политико-правовой статус и качественный состав (там же)

⁷ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства -М.-Л., Госиздат, 1928.

базовые положения о местном самоуправлении как специфической форме власти, технологии и методики управления муниципальным хозяйством.

В последнее десятилетие XX и в первое десятилетие XXI века по проблемам развития местного самоуправления в России был написан целый ряд научных работ.⁸ Одни специалисты квалифицируют самоуправление как субъективный элемент управления, когда управленческая деятельность управляющего субъекта обращена к нему самому. Другими словами, самоуправление представляет собой наивысшую форму управления.

Существует, однако, и другая точка зрения, согласно которой самоуправление лежит в основе управления, а не наоборот. То есть все управленческие процессы начинаются с самоуправления, с самоорганизации.⁹

Проблемам развития государственной власти и местного самоуправления в России посвящен ряд диссертационных исследований – Н.А. Емельянова, А.Н. Широкова, И.А. Чичеровой, С.И. Чурсиной, Е.А. Юшиной, В.Д. Байрамова, А.Е. Князевой, С.Н. Больша-

⁸ См. Емельянов Н.А. Местное самоуправление Проблемы, поиски, решения. - М.Тула, 1997; Местное самоуправление в России - Саратов, 1994; Местное самоуправление в России -М., 1995; Местное самоуправление теория и практика - М., 1996, Местное самоуправление. Комментарии, разъяснения -М., 1997; Мегалополис и местное самоуправление -С-Пб, 1996; Политические аспекты государственного управления Федеральный и региональный опыт -М., РАГС, 1997, Актуальные проблемы реформы местного самоуправления в современной России Материалы конференции. Москва, 31 октября 1998. -М., 1998 г.; Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий – Йошкар-Ола, - 2002, Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России.- М., 2004.

⁹ См. Самоуправление в Москве. Материалы научно-практической конференции 21 мая 1996 г. Правительство - город - люди. -1996, № 14 (63), с.3.

кова, А.А. Уварова, Ю.В. Баташовой, Т.А. Портновой.¹⁰ В данных работах исследуются теоретические и исторические проблемы развития государственной власти и местного самоуправления, рассматривается степень их взаимозависимости.

По проблемам гражданского общества и политической социализации можно выделить следующие научные труды: монография С.А. Кислицына «Формирование гражданского общества в условиях российской демократической реформации» и монография Н.А. Головина «Теоретико-методологические основы исследования политической социализации».¹¹

¹⁰ См Емельянов Н.А. Самоуправление как форма демократического обустройства общества, политические аспекты и особенности его становления в России: Дисс канд. полит. наук.-М.,1996; Чичерова И.А. Земское и городское самоуправление в России 2-ой половины XIX в (историко-правовой анализ): Дисс канд юрид наук - М., 1995; Чурсина С.И. Становление местного самоуправления как условие политической модернизации современной России: Дисс. канд полит. наук -М., 1996; Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России. особенности и проблемы становления: Дисс канд. полит. наук -М, 1998; Юшина Е.А. Становление местного самоуправления как условие демократизации современного российского общества: Дисс канд.полит.наук -М., 1998, Байрамов В.Д. Местное самоуправление и государственная власть в России. Дисс. канд полит наук.-М, 2003; Князева А.Е. Становление местного самоуправления. взаимодействие населения с местными органами власти Дисс канд. социол наук -Н Новгород, 2004; Большаков С.Н. Местное самоуправление в субъекте РФ: функционирование и оптимизация деятельности: политологический анализ: Дисс. канд. полит наук – СПб, 2001; Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в РФ: проблемы развития и взаимодействия Дисс канд юрид наук.-М, 2001; Баташова Ю.В. Муниципальные образования как форма местного самоуправления: Дисс канд экон. наук.-М, 2003, Портнова Т.А. Местное самоуправление в условиях реформирования современной России: Дисс канд. полит. наук – М., 2001.

¹¹ См. Кислицын С.А. Формирование гражданского общества в условиях российской демократической реформации. Отв ред -Дериго Ф. П ; Рос акад еств наук, Социал-демократ. партия России. - 2-е изд., перераб. и доп Ростов н/Д : Изд-во СКАГС , 2005 - 278 с ; Головин Н.А. Теоретико-методологические основы исследования политической социализации Н. А. Головин ; С-Петерб гос. ун-т СПб. . изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004.- 278 с.

Источниковую базу диссертации составили нормативные документы – Законы города Москвы и Постановления Правительства Москвы, касающиеся развития государственной власти и местного самоуправления.¹² Автором также были использованы материалы социологических исследований в рамках рассматриваемой проблематики.

Цели и задачи исследования. Целью настоящей диссертации является анализ путей реформирования государственной власти и местного самоуправления в условиях крупного мегаполиса – города Москвы, выявление условий и направлений их эффективного развития.

Задачи исследования:

1. Исследовать деятельность институтов власти города Москвы, осуществляющих местное самоуправление.
2. Проанализировать роль государственной власти как фактора влияния на повышение эффективности местного самоуправления.

¹² См. Конституция Российской Федерации; Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 декабря 2003 года № 131-ФЗ; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-ГО1-12; Закон города Москвы «Устав города Москвы» от 28 июня 1995г., Закон «О районной Управе в городе Москве» от 11 сентября 1996 г. № 28 – 91; Закон «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве» от 7 июля 1999 г. № 22; Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 30 октября 2002 г. № 57; Закон «Избирательный Кодекс города Москвы» от 11 июня 2003 г. № 36; Постановление Правительства Москвы «О концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве» от 20 марта 2001 г. № 262 – ПП; Постановление Правительства Москвы «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – Управ районов» от 3 декабря 2002 г. № 981 – ПП; Постановление Правительства Москвы «О городской целевой программе государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2005-2007 годы» от 21 сентября 2004 года № 649-ПП

3. Выявить научно-теоретические основы совершенствования избирательного законодательства города Москвы.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования является процесс совершенствования органов государственной власти и местного самоуправления, повышение эффективности их работы.

Предметом исследования являются отношения власти и общества, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы, их специфика и перспективы развития на современном этапе.

Методология диссертационного исследования базируется на общенаучных принципах историзма, конкретности, объективности, на основах многофакторного подхода, комплексности, систематизации и критической интерпретации изучаемых фактов, процессов и явлений. Использован также сравнительный анализ, элементарно-теоретический анализ и логический метод исследования.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертационного исследования заключается в системном выявлении автором закономерностей и путей качественного совершенствования государственной власти и местного самоуправления города Москвы как субъекта РФ на основе принципа выборности снизу доверху и отчетности сверху донизу, то есть на механизмах принятия решений с опорой на объективные интересы большинства. Автором впервые рассмотрены новые механизмы системы государственной власти и местного самоуправления через прикладной аспект политической социализации. В работе дан аргументированный прогноз развития социально-политической ситуации региона.

Положения, выносимые на защиту:

- Обосновывается необходимость существования особых условий функционирования государственной власти и местного самоуправления города Москвы, способствующих поддержанию принципа сдержек и противовесов как важного компонента формирования гражданского общества (Московская городская Дума и Правительство Москвы, действующих в режиме взаимоконтроля).
- Избирательное законодательство города Москвы соответствует демократическим принципам и практике, однако его отдельные нормы требуют усовершенствования в целях расширения прав избирателей.
- Необходимость повышения роли политической социализации личности является основой формирования гражданского общества, которое, в свою очередь, позитивно сказывается на эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Научно-практическое значение диссертации заключается в возможности использования ее результатов в исследованиях, посвященных проблемам развития системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Содержащиеся в работе выводы и обобщения позволяют охарактеризовать деятельность органов государственной власти и реформу местного самоуправления в Москве как путь повышения эффективности работы властных институтов на местном и городском уровнях.

Апробация результатов исследования. Диссертация была подготовлена и обсуждалась на кафедре политологии и права Московского государственного областного университета. Основные

теоретические и практические положения диссертации нашли апробацию в ряде публикаций и докладах автора на заседаниях кафедры.

Основное содержание работы

Диссертация структурно состоит из введения, двух глав и заключения. Во введении обосновывается актуальность темы, ставятся цели и задачи исследования, раскрывается состояние ее научной разработанности.

В первой главе - «Особая форма государственной власти Москвы как города федерального значения: специфика развития» - автором проводится анализ функционирования законодательного органа государственной власти столицы - Московской городской Думы и особенностей ее деятельности, а также рассматривается изменение избирательного законодательства по выборам в органы государственной власти.

Глава включает в себя два параграфа. Первый – «Особенности реформирования государственной власти Москвы как города федерального значения». В параграфе автор акцентирует внимание на деятельности Московской городской Думы – органа государственной власти, которая незаконно осуществляла функции местного самоуправления с 1995 по 2001 годы. В данном случае, была нарушена 12-я статья Конституции РФ, которая гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий

самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹³.

Анализируется наиболее распространенная в мировой практике (в первую очередь, в США) и наиболее близкая Москве форма местного самоуправления «мэр – совет», которая, в свою очередь, подразделяется на систему «слабый Мэр-сильный совет» и «сильный Мэр-слабый совет».

На основе проведенного анализа автор делает вывод о том, что ни первая, ни вторая система в полной мере не отражали специфики местного самоуправления Москвы с 1995 по 2001 годы, заключающейся в существовании между двумя властями «сдержек и противовесов».

Среди недостатков работы столичного парламента автор считает необходимым отметить отсутствие Закона, регламентирующего порядок отзыва депутатов Московской городской Думы, инициатива принятия которого принадлежит ее спикеру. В этой связи целесообразно обратиться к практике Саратовской областной Думы, принявшей Закон «Об отзыве депутата Саратовской областной Думы» № 97 – ЗСО от 02. 08. 2002 года. Согласно данному Закону отозвать депутата (то есть досрочно прекратить его полномочия) можно по решению граждан, выраженному тайным голосованием. Причинами отзыва может служить действие (бездействие) депутата, влекущее утрату доверия населения, в случаях нарушения Конституции РФ, неисполнения депутатских полномочий или невыполнения

¹³ Российская Федерация Законы Конституция Российской Федерации (1993) : офиц. текст по состоянию на 1 октября 1997 года. – М : Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997 – С 7

предвыборной программы. Депутат считается отозванным, если за его отзыв подано больше голосов, чем против его отзыва, и если число голосов, поданных за отзыв, в процентном отношении оказалось больше числа голосов, поданных за избрание. Голосование по отзыву назначает областная Дума по требованию не менее 10% граждан, обладающих избирательным правом. Мораторий на отзыв накладывается на первый и последний год работы депутата.

На уровне местного самоуправления Саратовской областной Думой принят Закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Саратовской области» № 27 – ЗСО от 12.05.2003 года. В Москве подобный Закон отсутствует.

В целом деятельность государственной власти (Московской городской Думы и Правительства Москвы) в постсоветский период автор определяет как положительную. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 30 марта 2001 года № 5-ГО1-12, согласно которому местное самоуправление стало осуществляться на уровне внутригородских муниципальных образований, явилось логическим завершением юридической проблемы, существовавшей в Москве на протяжении шести лет.

Во втором параграфе – «Модернизация избирательного законодательства в контексте выборов депутатов Московской городской Думы – законодательного (представительного) органа государственной власти» автором проводится сравнительный анализ утратившего силу закона «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве» и действующего закона «Избирательный Кодекс города Москвы», осуществляется ретроспектива всех избирательных

систем, действовавших в стране с середины 1980-х годов. Рассматриваются существующие в мире основные избирательные системы - мажоритарная и пропорциональная, выявляются их преимущества и недостатки.

Исследуя избирательное законодательство города Москвы, автор фокусирует внимание на процессе избрания депутатов Московской городской Думы в 2005 году. В этой связи необходимо обратиться к Закону города Москвы «О внесении изменений в статьи 11 и 78 Закона города Москвы от 11 июня 2003 года № 36 «Избирательный кодекс города Москвы» от 13 октября 2004 года № 61. Часть 2 статьи 11 настоящего Закона гласит, что выборы депутатов Московской городской Думы проводятся по одномандатным избирательным округам и городскому избирательному округу. 15 депутатов Московской городской Думы избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым в соответствии с требованиями настоящего Кодекса. 20 депутатов Московской городской Думы избираются по городскому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за городские списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками. В данном Законе также сказано, что с 5 до 10% увеличен процентный барьер голосов избирателей для допуска партийных списков кандидатов к распределению мандатов столичного парламента.

Следует отметить, что новая процедура избрания Московской городской Думы, согласно которой выборы проходят по мажоритарной и пропорциональной системе, не была встречена ее депутатами однозначно. Например, депутат С.Н. Гончаров выразил свое

отрицательное отношение к этому нововведению. По его мнению, решение о выборах депутатов Московской городской Думы по партийным спискам ошибочно. Он считает, что москвичам все равно, членом какой партии является парламентарий. Депутат – это, прежде всего, защитник своих избирателей, а чтобы их защищать, надо знать свой округ, его проблемы и больные места. Если же депутата провела в Думу партия, то она заставит его лоббировать партийные интересы и заниматься популизмом.

По мнению автора диссертации, приведенная точка зрения, безусловно, имеет рациональный смысл, однако, на общем политическом фоне выглядит довольно узкой. Во-первых, избранным в федеральный парламент партиям доверяют проголосовавшие за них избиратели всей страны. То есть, избиратели, отдавая свои голоса за ту или иную политическую силу, одобряют ее генеральную линию, о сути которой узнают из средств массовой информации. Важно подчеркнуть, что информацию эту избиратели получают не только в период избирательной кампании, но и задолго до нее. Таким образом, у них складывается достаточное представление о деятельности крупных политических партий, чтобы на этапе предвыборной агитации окончательно определиться по вопросу голосования.

Что касается мажоритарной системы выборов, то здесь ситуация иная. Избиратели в подавляющем большинстве узнают о жизни и политических намерениях наиболее активных кандидатов незадолго до начала избирательной кампании. Следовательно, им труднее сделать правильный выбор из-за отсутствия необходимой для принятия взвешенного решения информации. Конечно, многие кандидаты на

протяжении всего периода существования новой Московской городской Думы выдвигались от политических партий, и это обстоятельство во многих случаях рассматривалось избирателями в первую очередь. Были случаи, когда, согласно старому Закону о выборах, кандидатов в депутаты выдвигали инициативные группы избирателей, при этом сами кандидаты являлись активными партийными функционерами. Таким образом, избранным депутатам ничего не мешало лоббировать интересы партии.

И, тем не менее, новое законодательство предусматривает избрание в Московскую городскую Думу (как и во все региональные парламенты) убежденных беспартийных, которые также могут располагать всеми возможностями для отстаивания интересов своих избирателей.

Депутат С. В. Орлов также относится к данной норме Закона негативно. Он считает, что депутаты Московской городской Думы должны заниматься решением текущих городских проблем, а не проведением в жизнь генеральной линии своей партии.

Однако, необходимо отметить, что на данный момент депутат Московской городской Думы, состоящий в той или иной партии, имеет все возможности проводить генеральную линию своей партии, оставить в стороне интересы своих избирателей и заниматься любыми формами популизма. Все это возможно из-за отсутствия в московском законодательстве Закона об отзыве депутатов Московской городской Думы. Таким образом, реальный общественный контроль за деятельностью депутатов сегодня отсутствует.

Далее, заслуживает внимания мнение председателя Московской городской Думы В.М. Платонова, который положительно охарактеризовал распространение пропорциональной системы выборов на парламент столицы, считая справедливыми решения депутатов Государственной Думы. Он подчеркнул, что за десять лет работы Московской городской Думы есть подтверждения в обоснованности этих решений. Даже в 1993 году многие депутаты избирались при поддержке политических сил. От блока Демократический выбор России – 19 депутатов, от «Яблока» 1 человек, от КПРФ 1 доизбрался на два года, два человека прошли при поддержке «Гражданского союза». Во втором созыве каждый депутат был поддержан какой-то политической силой, в третьем – в большинстве прошли депутаты, которые были поддержаны пакетным соглашением четырех партий. Это говорит о том, что партии имеют свой авторитет, и они могут открыто идти на выборы, проводить своих кандидатов и быть ответственными за их работу.

Распространение пропорциональной системы выборов на федеральный и региональные парламенты, по мнению автора, усилит роль политических партий, и электорату станет значительно легче делать выбор между кандидатами. Если предвыборные программы независимых кандидатов требуют от него детального изучения, то кандидаты от политических партий автоматически представляют в качестве своих предвыборных программ программы своих партий. Очевидно, для того, чтобы электорату было ясно, какую политическую силу представляет собой тот или иной кандидат, и какую политику он будет проводить в парламенте, предпочтительнее пропорциональная

система выборов, где избирателям изначально вносится больше ясности.

В конечном итоге, автор приходит к выводу о том, что распространение на Московскую городскую Думу и все региональные парламенты Российской Федерации пропорциональной системы выборов является шагом, способствующим структурированию политических партий, развитию политической культуры избирателей и активизации темпов развития гражданского общества.

Во второй главе - «Реформа местного самоуправления в городе Москве: проблемы и перспективы» автор проводит анализ развития реформы местного самоуправления в Москве с целью повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Настоящая глава состоит из трех параграфов. В первом параграфе – «Реформа местного самоуправления: точки зрения «за» и «против»» рассматривается суть реформы местного самоуправления в городе Москве, проводится сравнительный анализ диаметрально противоположных взглядов на ход реформы местного самоуправления, принадлежащих заместителю Премьера Правительства Москвы А.В. Петрову и депутату Московской городской Думы Д.И. Катаеву.

Идеолог реформы местного самоуправления Москвы, А.В. Петров, убежден, что концепция данной реформы повысит эффективность работы органов местного самоуправления и обеспечит жесткий контроль деятельности всех должностных лиц, которые несут персональную ответственность перед горожанами.

Противник такого варианта реформы Д.И. Катаев считает, что реформа направлена на усиление исполнительной власти Москвы и ни о каком реальном самоуправлении речь в данном случае не ведется.

По мнению автора, реформа местного самоуправления в Москве на основе варианта А.В. Петрова является более рациональным вариантом структурирования властных институтов.

Автор отмечает, что с принятием столичным парламентом Закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и Постановления Правительства Москвы «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – Управ районов» (2002 год) – началось фактическое развитие местного самоуправления в городе на современном этапе. Районные Управы из органов местного самоуправления были реорганизованы в Управы районов – территориальные органы Правительства Москвы. Наряду с муниципальными районами были образованы внутригородские муниципальные образования, в каждом из которых были приняты свои Уставы. Районные Собрания преобразовались в муниципальные Собрания, причем у последних появились более широкие полномочия. Были созданы новые исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления – Муниципалитеты. То есть в городе появилась двухуровневая система управления: с одной стороны – это органы государственной власти, с другой – местного самоуправления.

Изучая социальный состав советников районных Собраний, автор обратился к опыту авторитетного ученого в области местного самоуправления Москвы С.Н. Карманова, который в своем исследовании отмечает, что советники районных Собраний старше, образованнее и квалифицированнее, чем население района в целом. Но,

если это действительно так, то почему на практике эффективность местного самоуправления не столь велика? Ответы на этот вопрос, по мнению автора, могут быть следующими:

- 1) Наличие теоретических знаний советников в области решения местных проблем, но отсутствие практического алгоритма по реализации муниципальной политики в целом;
- 2) Исходя из того, что преобладающее число советников занимают должности руководителей, вероятным является и то, что руководители, по большей части, генераторы идей, которым тяжело реализовывать их самостоятельно, а штата оплачиваемых помощников у них нет.

Проанализировав данные социологов, автор отмечает недоверие москвичей к ближайшим к ним органам власти, причиной которого является их неинформированность о деятельности последних. Следует отметить, что в рейтинге Центрального административного округа районные Управы как органы местного самоуправления занимали последние места. Меньше москвичи доверяли только ДЕЗам и Единым информационным расчетным центрам (ЕИРЦ).

Причинами этого автор считает:

- 1) Крайне медленный процесс становления гражданского общества.
- 2) Недостаточный уровень подготовки советников районных Собраний к решению актуальных проблем района.

Отмечая крайне медленный процесс формирования гражданского общества и, как следствие этого, низкий уровень развития местного самоуправления, автор пришел к выводу о том, что в сложившейся ситуации необходима поддержка исполнительной власти.

В качестве меры, способной повысить эффективность работы органов местного самоуправления города Москвы, С.Н. Карманов

предлагает в своей работе создать федеральный экспертно-консультативный центр с сетью филиалов для оказания помощи субъектам федерации и муниципальным образованиям в подготовке правовых и нормативных актов, для проведения экспертизы их проектов. Однако, целесообразность создания такого совета ставится автором диссертации под сомнение, поскольку на федеральном уровне имеет смысл использовать рекомендации Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ, а на уровнях субъектов Федерации рационально создавать подобные советы при руководителях администраций. Например, в Москве создан Совет по развитию местного самоуправления при Мэре, на низовом звене создана «Ассоциация муниципальных образований» и даже параллельный оппозиционный «Конгресс независимых муниципальных образований».

В своем исследовании С.Н. Карманов выдвигает предложение активизировать участие общественных объединений в муниципальной жизни города. Из представителей политических партий, движений, общественных организаций, действующих на территории района, создать инициативный консультативный комитет. Представители общественных объединений должны иметь право принимать участие в дебатах районного Собрания с правом совещательного голоса при обсуждении вопросов, касающихся их деятельности, и выдвигать любые предложения по этому поводу. Данное предложение является, по мнению автора, в достаточной степени полезным, однако, структура и регламент такого консультативного комитета должны быть четко проработаны. Кроме того, важно подчеркнуть, что создание консультативного комитета должно быть исключительно

общественной инициативой без направляющей роли государственной власти. Также следует отметить, что представители общественных объединений не обладают правом совещательного голоса на муниципальных собраниях. Для того, чтобы признать данную норму права юридически, необходимо внести изменения в закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве». А делать это предпочтительно путем внесения соответствующего законопроекта в порядке гражданской законодательной инициативы.

Более осуществимым, как считает автор, является формирование организационной структуры низового самоуправления: института старших по подъездам, комитетов общественного самоуправления, товарищества собственников жилья и др. Создание соответствующих организационных структур, опять же по инициативе местного сообщества, положительным образом скажется на процессах формирования гражданского общества.

Автор отмечает, что инициатива проведения реформы местного самоуправления принадлежит исполнительной власти Москвы. Об этом свидетельствует то, что Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» был внесен в Московскую городскую Думу Мэром города, а статус районной Управы был изменен Постановлением Правительства Москвы. Данную позицию исполнительной власти автор считает наиболее целесообразной и актуальной.

Во втором параграфе диссертации – «Модернизация избирательного законодательства в контексте выборов должностных лиц и депутатов органов местного самоуправления города Москвы» рассматривается «Избирательный Кодекс города Москвы»

применительно к выборам на уровне местного самоуправления и детально исследуется решение Правительства Москвы о переносе муниципальных выборов. Основываясь на правовом анализе, автор приходит к выводу о том, что необходимость их переноса действительно существовала. В то же время, указывает на недостатки Закона «Избирательный Кодекс города Москвы», в качестве практической деятельности приводит собственный опыт избирательной кампании, и делает выводы о необходимости доработки действующего Закона. Положения Закона «Избирательный Кодекс города Москвы» должны быть четкими, не допускающих двояких трактовок.

Третий параграф - «Пути повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы» содержит анализ этапов развития местного самоуправления в новейшей истории России на протяжении всей истории существования Российской Федерации.

Основываясь на научных трудах, данных социологических исследований и анализе процессов формирования гражданского общества в РФ, автор делает вывод о том, что для повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы необходимо активизировать процессы формирования гражданского общества. В частности, характеризуя позицию старшего поколения по вопросу формирования гражданского общества, можно справедливо говорить о его исторической наследственности, когда за годы существования советской власти многие инициативы были прерогативой власти. Позиция молодежи в этом вопросе основывается, скорее всего, на позиции старшего поколения, так как она не чувствует в себе силы действовать «снизу»,

хотя на теоретическом уровне понимает необходимость таких действий.

Автор приходит к выводу, что для повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления необходима активизация темпов формирования гражданского общества, в качестве движущей силы которой, по его мнению, может выступить социальная активность через процесс политической социализации, основными институтами которой являются семья и образовательные учреждения, главным образом, средняя общеобразовательная школа. Именно в них, прежде всего, происходит процесс формирования общественно значимой личности, вырабатывается ее морально-нравственный стержень.

Наряду с развитием местного самоуправления, необходимо отметить и политику государственной власти Москвы, которая, как считает автор, во многом способствует процессу формирования гражданского общества. Тот факт, что органы государственной власти проявляют заинтересованность в установлении конструктивного диалога с обществом (главным образом, с общественными организациями), определенно свидетельствует об их намерении реализовывать свою политику по принципу «улицы с двусторонним движением». Кроме того, необходимо сказать о том, что система государственной власти Москвы осуществляет поддержку органов местного самоуправления, стимулирует проявление общественных инициатив. Одним из примеров взаимодействия государственной власти с общественными организациями является созданный при поддержке Правительства Москвы Центр «Социальное партнерство». На развитие такого взаимодействия направлено Постановление

Правительства Москвы «О городской целевой программе государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2005-2007 годы» от 21 сентября 2004 г.

В заключении диссертации подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы, вытекающие из содержания работы.

По итогам исследования автором предлагаются следующие практические рекомендации, направленные на повышение эффективности работы органов государственной власти и особенно местного самоуправления Москвы.

1. В рамках работы с молодежью органам государственной власти столицы имеет смысл установить более тесный контакт со средними общеобразовательными школами, в которых целесообразно проводить конференции и «круглые столы», посвященные вопросам повышения политической грамотности и формированию гражданской позиции учащихся. В данном случае, для проведения такой работы могли бы объединить усилия Управы районов, Префектуры административных округов и Департамент образования города Москвы.
2. В рамках работы со старшим поколением, по аналогии с действующим Советом по вопросам развития местного самоуправления в городе Москве при Мэре столицы, автор предлагает создать на уровне районов Советы старших по домам при главах Управ, которые бы занимались не только решением вопросов в области местного самоуправления, но и благоустройством территорий, домов и т.д. Было бы полезно на базе таких советов систематически устраивать для старших по домам совещания и семинары.

Автор считает необходимым подчеркнуть, что за деятельностью

любого института власти необходим надлежащий контроль и не только со стороны государства, но и со стороны общества, прежде всего избирателей. Политики должны быть ответственными перед всеми гражданами, интересы которых они призваны защищать.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы автора:

- 1) Высоцкий И.В. Московская модель местного самоуправления // Политические и правовые процессы : теория и практика : Сб. ст. - М. : МГИ им. Дашковой, 2005. (1 печ. л.)
- 2) Высоцкий И.В. Школьный парламент – начало пути к гражданскому обществу // Специалист. – М., 2005. -№ 2. (0,25 печ. л.)
- 3) Высоцкий И.В. Проблемы муниципальных выборов: московский опыт 2004 года // Актуальные проблемы гуманитарных наук : Сб. науч. ст. Вып. № 11. Отв. ред. Утенков В.М. - М., изд-во “Альфа” МГОПУ им. М.А. Шолохова, 2005. (0,5 печ. л.)



ВЫСОЦКИЙ Иван Владимирович

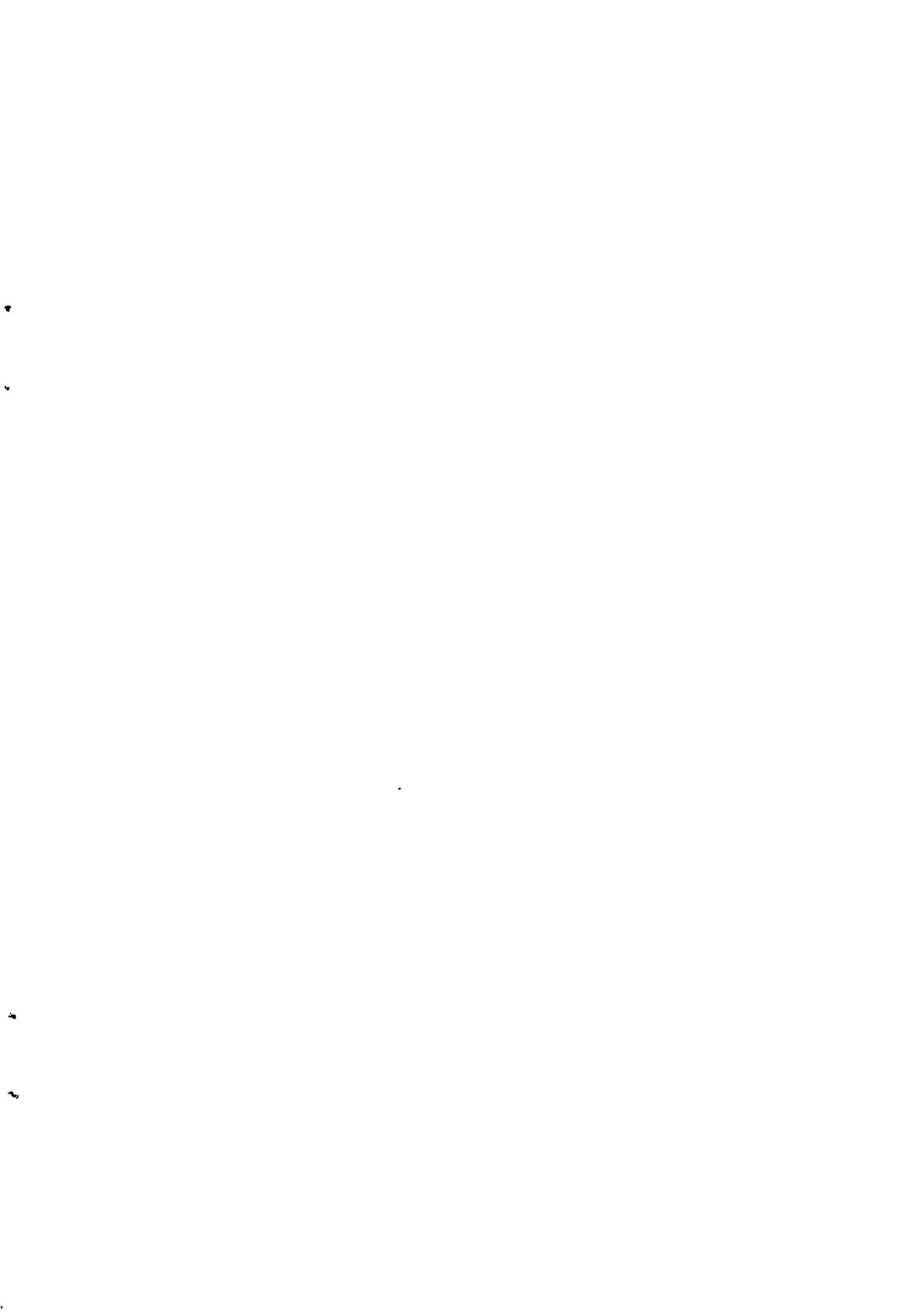
**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ КАК
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Подписано к печати 31.10.2005 г.

Формат 60 x 84 / 16

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 1,2



№21011

РНБ Русский фонд

2006-4
19645