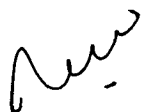


На правах рукописи



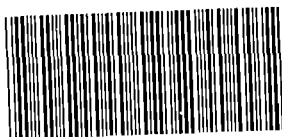
Шегаев Илья Сергеевич

**ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

28 НОЯ 2013



005541359

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре социальных наук и государственного управления Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный областной университет»

Научный руководитель -

доктор политических наук,
профессор
Лоза Григорий Григорьевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,
профессор,
профессор кафедры
социологии, психологии и педагогики
ФГБОУ ВПО Московского государственного
технологического университета «СТАНКИН»
Феофанов Константин Анатольевич

кандидат политических наук,
доцент кафедры
экономической теории и финансов
ФГАОУ ВПО «Национальный
исследовательский университет «МИЭТ»
Добрынина Мария Владимировна

Ведущая организация:

ГКОУ ВПО
«Российская таможенная академия»

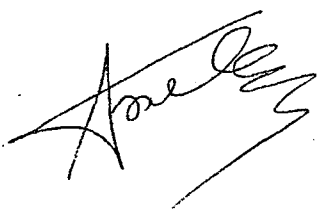
Защита состоится «24» декабря 2013 г. в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.155.14 по политическим наукам при Московском государственном областном университете по адресу:

г. Москва, ул. Фридриха Энгельса, д. 21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного областного университета (Москва, ул. Радио, д. 10а).

Автореферат разослан «___» _____ 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук,
доцент



Абрамов А.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Развитие российского общества в постсоветский период характеризуется трансформацией всех сфер его жизнедеятельности. В современных условиях одними из наиболее актуальных задач являются вопросы формирования гражданского общества и правового государства. В рамках их решения назрела настоятельная необходимость в модернизации политических институтов, в том числе и органов власти, которые, в современных условиях, не отвечают новым требованиям и стандартам развития общества. При этом совершенно очевидно, что подобная модернизация невозможна также без коренного преобразования системы местного самоуправления, которая должна опираться на инициативу населения, поддержку и гарантии со стороны государства, а также создать все необходимые условия для реализации на практике всего перечня гражданских прав и свобод.

Подтверждением тому служит международный опыт, который показывает, что только то государство, которое имеет в достаточной степени развитую систему местной власти, может иметь статус сильного и стабильного образования. С другой стороны на современном этапе демократическим может справедливо считаться лишь то государство, в котором местное самоуправление максимально исключает над собой контроль со стороны самого государства, являясь автономным и самодостаточным.

К сожалению, процесс становления института местного самоуправления на всех исторических этапах развития России сопровождался определенными проблемами, главными из которых стали традиционная недооценка роли и места этого важнейшего элемента политической системы, а также отсутствие четкого понимания принципов и механизмов построения и функционирования данного института. Эти проблемы не решены и по сей день. Необходимость поиска оптимальных путей решения указанных проблем свидетельствует об актуальности данной теме для политической науки.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также следующими обстоятельствами:

Во-первых, проблема становления рассматриваемого института сложна и неоднозначна. Ход и пути ее решения предполагают постановку довольно широкого круга вопросов, один из которых – как соотносится и вообще соотносится ли система местного самоуправления с характером политической системы государства.

Во-вторых, несмотря на новый этап развития муниципальной власти, в современном политическом диалоге вопрос делегирования полномочий

по-прежнему остается открытым: об этом свидетельствует и столичный опыт, и опыт все страны в целом.¹

В-третьих, хотя такому многоплановому явлению, как местная власть, и уделяется некоторое внимание в экономическом, социальном, юридическом смыслах, многие важные позиции, связанные с участием в политике современных муниципалитетов, остаются недостаточно изученными.

В-четвертых, следует также отметить проблему отчуждаемости местного населения от выбираемых им органов местного управления. Подобное безразличие существенно снижает эффективность муниципального управления.

В-пятых, начавшееся после распада СССР становление местного самоуправления происходило без активного участия граждан: в условиях проведения линии «сверху», мнение рядовых россиян было фактически проигнорировано. В связи с этим, целесообразно создание такой модели муниципального управления, которая бы соответствовала и новому этапу развития государственности.

Степень научной разработанности темы диссертации.

Вопросы организации деятельности структур местного самоуправления традиционно вызывают глубокий интерес у исследователей-обществоведов. Все публикации по данной проблеме можно условно объединить в несколько групп.

Для данного диссертационного исследования немаловажное значение имеют *общетеоретические труды политологов*, рассматривающих сущность местного самоуправления, его основные понятия и принципы в развивающихся политических системах. Именно их работы заложили фундамент в понимании института местного управления и его роли как субъекта политики. К этим авторам относятся: В.Ф. Абрамов, Е.Г. Анимца, А.А. Замотаев, Е.А. Незнамова, Е.Е. Некрасов, Л.А. Парадиз, А.Т. Тертышный².

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. - 2003. - 8 октября; Глава управы Матушкино Дмитрий Лавров: «Перераспределение полномочий – здоровая идея» [Электронный ресурс]. – URL: <http://matushkino.mos.ru/about/speeches/1000.php> (дата обращения: 04.11.2013).

² См.: Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // «СоцИс: социологические исследования». - М.: Наука, 1997. - №1 с. 120-125; Анимца Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: основы местного самоуправления. М., 2000 с. 20-31; Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М.: «муниципальная власть», 1999. – 400 с.; Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. - М.: Приор, 2001. – 96 с.; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999. 375 с.; Парадиз Л.А. Местное самоуправление в политической системе общества: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1994. 153 с.

Особую группу ученых, работы которых посвящены изучению *структур местного самоуправления за рубежом*, составляют Э. Дюран, К. Плокер, Г. Холлис³. Их исследования также представляют большое значение для выбранной темы, поскольку дают возможность ознакомиться с опытом зарубежных ученых и транслировать часть его в систему современной России, адаптировав и усовершенствовав.

Исследования институтов местного самоуправления в развивающейся политической системе РФ проведены в трудах: С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, В.И. Васильева, В.В. Еремяна, Е.М. Ковешникова, Г.И. Королевой-Конопляной, О.А. Салова, Д.А. Тихонова⁴.

Группу ученых, рассматривающих *проблемы института местного самоуправления в контексте развития современного российского общества*, представляют авторы: Н.А. Емельянов и К.Ф. Загоруйко.⁵ В своих работах они доказывают необходимость развития этого института в политической системе России, определяют тесную взаимосвязь между его функционированием и народовластием.

³ См.: Дюран Э. Местные органы власти во Франции. - М.: Прогресс, 1996. - 324 с.; Холлис Г., Плокер К. На пути демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. — Tacis services DG IA, European Commission, 1995

⁴ См.: Авакян С.А. Местное самоуправление в РФ: Конституции и решения нового закона // Вестник Моск. ун-та. Серия 11 Право. 1996. № 2 с. 11; Атаманчук Г.В. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе/ Атаманчук Г.В., Иларионова Т.С., Сумелов В.А., Яковец Ю.В.: Под общей ред. Яковца Ю.В. Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - М.: РАГС, 2001. - 169 с.; Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М.: Изд. «Восточный рубеж», 2000. - 207 с.; Барабашев А.Г. Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 г./ Барабашев А.Г., Беков Х.А., Зайцева Т.В.: Всемирный банк, МГУ им. М.В. Ломоносова. Факультет государственного управления - М.: Весь мир, 2003. - 304 с.; Баранчиков В.А. Муниципальное право. Учебник для студентов вузов. - М.: Закон и право: ЮНИТИ, 2000. - 383 с.; Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. - Юринформцентр, 1999. - 453 с.; Еремян В.В. Теоретические обоснования необходимости реформирования местного самоуправления и регионального управления России во второй половине XIX века // Вестник Российского Университета дружбы народов. Сер.: Юрид. Науки. - М., 2000. - № 1. - С. 49-53; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в современной России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., Норма, 2002. - 272 с.; Салов О.В., Королева-Конопляная Г.И. Местное самоуправление: историческая практика и современность. М.: ЗАО изд. «Экономика», 2003. - 119 с.; Тихонов Д.А. Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России // Вестник Моск. ун-та. Серия 12, политические науки. - М., 2001. - № 4. - С. 24-34.

⁵ См.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. - М - Тула, 1997. - 378 с.; Загоруйко К.Ф. Демократия и местное самоуправление. - М., 1994 - 186 с.

Достаточно много внимания в два последних десятилетия уделялось рассмотрению *конституционно-правовых основ института местного самоуправления России*. Очевидно, эта тенденция формирования нового направления в рамках юридической науки (муниципального права) имеет тесную связь с процессом демократизации российского общества.

Для данного исследования именно это юридическое направление является важнейшим, поскольку имеет прямое отношение к политологии, регламентируя деятельность института местного самоуправления в условиях современной России с точки зрения права. Исследование муниципального образования в данном направлении нашло свое развитие в трудах И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, а также О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева.⁶

В ходе диссертационного исследования использовался материал, посвященный *трансформации института местной власти в процессах федерализации и централизации России*, а также взаимодействию властных структур на различных ее уровнях. В связи с этим, нижеуказанные специалисты и их работы представляют особую ценность для диссертанта, учитывая тему исследования. Работы: Г.Г. Дилигенского, А.М. Жабина, С.В. Кузнецова, А.Р. Парамоновой⁷.

Существенное значение имеют также *работы современных экспертов* в области рассматриваемой проблемы: Шапошниковой Е.А., Егоровой В.М., Высоцкого И.В., Егунова Э.В., Матаева А.С., Попковой А.А., Трофимовой И.Н., Шоминой Е.С., Пещерова Г.И. и др.⁸

⁶ См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник. – М.: 2003. – 368 с.; Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ Московская государственная юридическая академия. – 2-е изд-е, перераб. и доп. - М.: Юрист, 2000. – 550 с.

⁷ См.: Дилигенский Г.Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе?/ Дилигенский Г.Г., Зубов А., Харходин О. - М.: Фонд Карнеги, 1997. – 175 с.; Жабин А., Матвеев Ю., Шалимов С. Место и роль муниципального образования в системе федеративных отношений в России // Федерализм. - М., 2002. - № 2. - С. 125-138.; Кузнецов С.В. Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства // Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (опыт России и Германии). - Ростов н/Д., 2002. – 176 с.; Парамонова А.Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2000, № 10. – С. 34-40.

⁸ См.: Шапошникова Е.А. Тенденции развития избирательной системы партийных списков на муниципальном уровне в современной России (на примере муниципальных образований рязанской области) // Вестник Московского государственного областного университета (Электронный журнал) – 2013, № 1 URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/288>; Егорова В.М. Особенности реализации местного самоуправления в городе Москве на современном этапе // Вестник Московского государственного областного университета (Электронный журнал) – 2013, № 2 URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/350>; Высоцкий И.В. Местное самоуправление и

Как мы видим, диапазон исследований данной тематики достаточно широк, что свидетельствует о востребованности поднимаемого вопроса. Однако большая часть трудов освещает ситуацию местного самоуправления прошлого столетия, что же касается настоящего периода, то он недостаточно изучен, что, в свою очередь, в который раз свидетельствует об актуальности данной темы исследования.

Объектом исследования являются институты местного самоуправления.

Предметом исследования – проблемы и противоречия генезиса института местного самоуправления в Российской Федерации.

Основная цель диссертационного исследования состоит в выявлении ключевых проблем в процессе становления и развития института местного самоуправления в современной России, а также в поиске оптимальных решений, направленных на совершенствование деятельности органов местного управления.

Реализация поставленной цели диссертационной работы предусматривает решение следующих задач:

1. Выявить сущности местного самоуправления и определить специфику деятельности его структур как института политической системы современной России.

механизм политической социализации личности в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки» - 2012, № 3, - С. 123-127; Егунов Е.В., Матаев А.С., Полкова А.А. Территориально общественное самоуправление – технология повышения социальной активности населения в муниципальных образованиях // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки» - 2012, № 5, - С. 123-128; Трофимова И.Н. Центр, регионы и местное самоуправление: трансформация отношений // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция» - 2010, № 3, - С. 26-32; Шомина Е.С. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: <http://publications.hse.ru/articles/72157881> (дата обращения: 04.11.2013); Пешеров Г.И. Государственное и муниципальное управление: проблемы и решения // сб. рекомендаций по адаптации практических задач государственного и муниципального управления в сфере подготовки государственных и муниципальных служащих в системе высшего профессионального образования. М.: ИИУ МГОУ, 2013. - С. 54-57., Пешеров Г.И. Социальные проблемы в аспекте государственного и муниципального управления // Вестник государственного и муниципального управления – 2011, № 1, - С. 119-133., Пешеров Г.И. Система государственного и муниципального управления зарубежных стран: учебное пособие. – М.: МГОУ, 2008. – 284 с.; Шамхалов М. Местное самоуправление: между государственной властью и гражданским обществом // Власть – 2011, № 3, - С. 41-45.; Доноян В. Местное городское самоуправление России в 1917 г. в исследованиях современников // Власть – 2013, № 3, - С. 134-137.

2. Рассмотреть различные подходы к пониманию природы, роли и функций местного самоуправления, его форм и механизмов взаимодействия с различными субъектами политики.

3. Выявить особенности реформирования системы муниципального образования в условиях трансформации российского общества.

4. Проанализировать основные проблемы института местного управления и выделить факторы, препятствующие его развитию.

5. Выработать предложения по совершенствованию деятельности структур местного самоуправления в РФ.

Теоретико-методологическую базу данного диссертационного исследования составили **концепции** представителей мировой политологии по проблемам становления института местного самоуправления. Особое значение для настоящей работы имеют научные труды по вопросам определения и становления местного самоуправления как субъекта политического процесса, его основных проблем, поиска путей их решения. В том числе, следующих ученых: А.М. Барнашов, А.Д. Градовский, М.И. Свешников, М.Г. Михайлов и др.⁹

Методологическую базу исследования составляет совокупность способов и приемов научного анализа, необходимость которых, определена объектом и предметом исследования.

Среди общенаучных методов справедливо выделить следующие: системный, сравнительный, исторический, институциональный. К числу специальных методов можно отнести системно-структурный и сравнительно-правовой. Применение вышеперечисленных методов объясняется особым характером темы исследования, которая находится в тесной взаимосвязи с несколькими науками.

Эмпирической базой исследования послужили нормативно-правовые документы, в первую очередь: Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Европейская хартия местного самоуправления. Основой диссертации также стали статистические данные о количестве муниципальных образований в стране, их доходной базе, электоральной активности в ходе

⁹ См.: Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Барнашов А.В.: под ред. Ким А.И. – Томск: изд-во Том. ун-та, 1988. – 102 с.; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. – Собр. сочинений в 9-ти томах. – СПб., 1899-1904.; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления, опыт критического разбора вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств.: / Свешников М.И. - М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с.; Михайлов М.Г. Местное самоуправление в Российской Федерации: политологический анализ формирования и оптимизации деятельности: дис. ... канд. полит. наук. М., 1999 161 с.

муниципальных выборов, а также информация, полученная автором исследования, в результате бесед со служащими органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается:

- в анализе политической сущности и специфики деятельности структур местного самоуправления;
- в рассмотрении подходов к пониманию природы, роли, функций местного самоуправления, его форм и механизмов взаимодействия с различными субъектами политики;
- в выделении особенностей реформирования системы муниципального образования в условиях трансформации российского общества;
- в выявлении факторов, препятствующих развитию института местного самоуправления в современной России;
- в предложениях по оптимизации деятельности органов местного самоуправления в РФ.

Исходя из цели и задач диссертационного исследования, **автор выносит на защиту следующие положения:**

1. Политологический анализ сущности и специфики деятельности структур местного самоуправления в Российской Федерации дает возможность утверждать, что их функционирование непосредственно связано с тем, насколько их взаимоотношения с органами государственной власти соответствуют федеральному и региональному законодательству. При этом следует признать, что в современных условиях существует тенденция увеличения зависимости структур местного самоуправления от органов государственной власти.

2. По своей природе, роли в политической системе и функциям структуры местного самоуправления должны быть в большей степени отнесены к институтам гражданского общества, а формы и механизмы их взаимодействия с различными субъектами политики должны основываться на общественной инициативе и подлинной самодеятельности граждан. Пока же структуры местного самоуправления в РФ фактически отнесены к государственной системе и практически выполняют некие специфические функции органов государственной власти.

3. В условиях искаженно понимаемой на официальном уровне сущности гражданского общества и негативного влияния бюрократии на пути его формирования в РФ, главной особенностью реформирования системы муниципального образования является несовершенство существующего федерального и регионального законодательства в сфере разграничения функций и полномочий органов государственной власти и структур местного самоуправления. По этой причине многие аспекты трансформации общественно-политической системы в РФ являются следствием серьезных недоработок и ошибок, как в теории, так и на практике. Отсюда проводимая реформа системы местного самоуправления

неизбежно приведет к еще большему слиянию местного самоуправления с органами государственной власти.

4. Основными факторами, препятствующими развитию системы местного самоуправления в РФ, являются: а) отсутствие проработанной стратегии развития системы местного самоуправления; б) несоответствие существующей законодательной базы в этой сфере требованиям и условиям формирования гражданского общества и системы местного самоуправления в РФ; в) бюрократизм государственных органов, существенно тормозящий процессы самостоятельности, самоорганизации и самоуправления граждан на местах; г) практически полное отсутствие реального контроля со стороны институтов гражданского общества состояния и процесса реформирования системы местного самоуправления; д) коррупция, которая охватила как органы государственной власти, так и структуры местного самоуправления.

5. Для оптимизации деятельности органов местного самоуправления необходима коренная перестройка всей общественно-политической системы, которая смогла бы реально изменить процесс формирования институтов гражданского общества, в том числе – органов местного самоуправления, их статус и функции. С этой целью следовало бы: а) прекратить деятельность назначенных «сверху» общественных палат в центре и на местах, доверив инициативу формирования подобных общественных структур непосредственно гражданам; б) возрождение структур независимого народного контроля органов власти и управления; в) расширение возможностей граждан и полномочий общественных организаций по выдвижению законодательных и социальных инициатив; г) выведение структур местного самоуправления из системы органов государственной власти, отчетность данных структур может быть только непосредственно перед гражданами, которые их избрали.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Структура диссертационного исследования обусловлена его целями и задачами. Оно состоит из введения, трех глав, шести пунктов, заключения и списка литературы.

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, определяются его методологические основы, новизна, основные положения, вынесенные на защиту, научно-практическая значимость, дается общая характеристика структуры диссертационной работы.

Глава первая – «Теоретико-методологические основы исследования института местного самоуправления» – посвящена определению основных понятий данного диссертационного исследования.

Первый параграф первой главы – «Местное самоуправление как институт политической системы: концептуальное осмысление» - ориентирован на рассмотрение понятийно-категориального аппарата института местного самоуправления, анализируются основные подходы к его пониманию, происхождению, определяется роль и место в политической системе общества.

При рассмотрении научной литературы можно столкнуться с самыми различными трактовками местного самоуправления, число которых свыше тридцати и каждая из них по-разному определяет его понятие.

Словосочетание «местное самоуправление» впервые в истории встречается в научной литературе XIX столетия. Несмотря на различные интерпретации понятия, надо отметить, что основная суть данного института состоит в предоставлении гражданам, проживающим на одной территории, права решать возникающие проблемы, и тем самым управлять своей жизнью.

Рассматривая сущность института, автор приходит к выводу о том, что «местное самоуправление» определяется смежным понятием – «самоуправление». Этот термин (англ. – self-government) возникает еще раньше – во времена революции Англии в XVII веке. На этом историческом этапе под ним подразумевалась специфическая, самоуправляющаяся при помощи парламента общественная система, исключаящая, однако, административный контроль со стороны правительства. В середине XIX столетия термин был заимствован Россией и Германией.

Диалектическая природа местного самоуправления является его главной сущностной особенностью. Основываясь на взглядах авторитетных специалистов, и, рассмотрев основные теории местного самоуправления, автору удалось внести некоторую ясность в неоднозначное, многоаспектное понятие данного института и сформулировать его определение.

Местное самоуправление – специфическая форма активности граждан, направленная на решение вопросов местного значения через непосредственное или опосредованное их волеизъявление.

Местное самоуправление имеет особые функции и характеристики. К функциям относятся: организация участия лиц с целью решения вопросов местного характера, контроль муниципальной собственности и средств, обеспечение общественного порядка и др. Сущность института составляют его характеристики:

- деятельность института местного самоуправления регламентируется Конституцией и законами, его власть имеет публичный характер;
- местное самоуправление имеет обособленный характер, находясь вне органов государственной власти, а его структура формируется самостоятельно местным населением;

- реализация местного самоуправления происходит двумя основными путями: непосредственно (сход, референдум) или опосредованно (через представительные органы);
- формирование и осуществление основных полномочий института происходит в соответствии с историческими и местными традициями.

Второй параграф первой главы «Формы организации и основные принципы деятельности института местного самоуправления» содержит анализ существующих моделей и форм местного самоуправления в российской и зарубежной практиках, в ходе которого автору удается определить основные черты систем и определенным образом классифицировать их. Вносится четкая ясность в понятия модель и форма самоуправления.

Поскольку форма является «совокупностью исключительных отношений, определяющих объект»¹⁰, а под объектом понимается институт местного самоуправления, то в данном случае подчеркиваются не столько общие закономерности, сколько специфические особенности и качества частной государственной системы.

Под моделью принято понимать «исторически сложившийся образец, действующий на основании общих закономерностей»¹¹. В данном случае речь идет о таком образце института местного самоуправления, который является носителем обязательных для всех характерных черт, действующих в различных государствах мира.

Изучение моделей и форм местного самоуправления позволяет, во-первых, сконцентрировать внимание на наиболее удачных элементах, использовавшихся в тех или иных его типах в различных временных эпохах, а во-вторых, рассмотреть пути решения тех проблем, с которыми и по сей день сталкивается институт. Автор пришел к выводу, что разность организаций института напрямую зависит от геополитического фактора, политического строя государства и этапа его исторического развития. Также прослеживается прямая пропорциональная зависимость между сильной вертикалью власти и степенью контроля остальных ее уровней.

Классификация моделей и форм института местного самоуправления осуществляется специалистами на основании политико-функционального метода. Данный подход предполагает распределение компетентностных обязанностей, должностных полномочий и степень контроля между местным, региональным и центральным уровнями. С учетом вышеназванных аспектов логично выделить четыре основные модели института местного самоуправления: англо-саксонскую, романо-

¹⁰ См.: Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1907-1909. С. 315.

¹¹ Некрасов С.И., Некрасова Н.А. Философия науки и техники. Тематический словарь-справочник. Орел, 2010. С. 78.

германскую (континентальную, наполеоновскую), смешанную и советскую, каждая из которых имеет собственные сущностные черты.

Несмотря на существенную дифференциацию, все модели института местного самоуправления имеют и общие закономерности. Чаще всего это выражено в их двухуровневой системе (представительный совет и исполнительно-распорядительный орган), в порядке формирования органов местного самоуправления (происходит путем всеобщего, открытого избирательного права при тайном голосовании), в сфере компетенции и административном контроле, которые регламентируются конституциями государств и иными нормативно-правовыми документами.

Глава вторая - «Местное самоуправление в трансформирующейся политической системе России» – посвящена основным проблемам структур местного самоуправления, а также его особенностям, выявляемым в ходе трансформации.

Первый параграф второй главы «Особенности реформирования местного самоуправления в условиях российской трансформации» ориентирован на рассмотрение всех этапов института местного самоуправления с момента его появления и до сегодняшнего дня. Выявляются основные черты, признаки и тенденции структур самоуправления, свойственные каждому историческому периоду.

Значительное внимание уделяется вопросам взаимодействия государственной власти с местной. Автор придерживается мнения о том, что институт местного самоуправления, учитывая факт его раннего, возникновения, является самостоятельным уровнем власти и хотя и находится в постоянном контроле со стороны вышестоящих инстанций, действует в рамках, определенных законным порядком.

Роль института местного самоуправления в жизни государства является абсолютной. Автор разделяет позиции большинства специалистов, считающих, что местное самоуправление есть незаменимый инструмент формирования социально-правовой системы, посредством которого осуществляется корреляция воли и интересов населения и государства. Становлением института самоуправления сопровождалась политическая система государства в течение всего своего существования. Каждый новый этап развития института включал в себя количественные и качественные изменения, продиктованные спецификой ситуации и характером политического руководства страны. По сути, вся историческая практика местного самоуправления в России – череда сменяющих друг друга тенденций (централизации и децентрализации), выбор каждой из которых варьировался с учетом целей и задач государственной власти. Рассмотрение специфических черт и сущностных особенностей функционирования местного самоуправления в России на современном этапе указывает на необходимость учета не столько формальных конституционных возможностей, сколько реального потенциала

института. Анализ изменений местного самоуправления позволяет выделить главную его черту – дуализм, поскольку муниципальная власть вмещает в себя и государственное и общественное начала.

Переломным моментом в становлении местного самоуправления в России, по мнению автора, послужил государственный переворот, проведенный Б.Н. Ельциным в 1993 году. Именно им и была ознаменована муниципальная революция, положившая начало складыванию новой системы института местного самоуправления. В декабре того же года путем всероссийского референдума была принята новая Конституция РФ, справедливо считать ее нормативной базой института, поскольку именно она признавала объективную необходимость существования местного самоуправления и его правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

Роль Конституции 1993 года в местном самоуправлении огромна – она не только свидетельствовала о востребованности института, чем определила его место и роль в политической системе РФ, но и выделила местные органы власти из состава государственных, а также, признав муниципальную собственность, положила начало формированию экономической основы местного самоуправления. Важным показателем, свидетельствовавшим об актуальности вопроса, можно также считать речь Президента Б.Н. Ельцина. В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ¹² глава государства, считая присутствие местного самоуправления «признаком развитого гражданского общества», указал насколько высоко значение его развития и укрепления.

Кроме того, неocenимую роль в формировании нового фундамента местного самоуправления сыграло принятие в 1995 году Федерального Закона «Об общих принципах и организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³. Нормативно-правовой документ определил самоуправление в качестве самостоятельной, ответственной деятельности населения в решении вопросов местного значения через органы института или же непосредственно. Исходят при этом граждане из своих потребностей и исторических традиций. Также необходимо отметить Указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴, основным направлением которого было провозглашено окончание формирования правовой базы местного самоуправления.

¹² Первое Послание Президента РФ Бориса Ельцина Федеральному Собранию «Об укреплении российского государства: основные направления внутренней и внешней политики» от 24 февраля 1994 года.

¹³ ФЗ № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года.

¹⁴ Указ Президента РФ №568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» от 11 июня 1997 года.

7 июля 2000 г. абсолютным большинством голосов депутатов Государственной Думы в третьем чтении был принят законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹⁵. Характерной особенностью данного нормативного документа является поправка статьи № 49. Ее содержание целиком и полностью ориентировано на регламентацию роспуска целевых органов местного самоуправления, а также снятие с постов его должностных лиц. Учитывая степень внимания, уделяемого данному вопросу в документе, можно сделать вывод, что целью правового акта было укрепление властной вертикали государства сверху донизу.

Второй параграф второй главы «Проблемы становления и развития структур местного самоуправления в РФ» включает в себя анализ современной политической системы России с точки зрения проблематики самоуправления. Автором выделяются главные трудности, с которыми сегодня сталкивается институт.

Проводимые в современной России реформы местного самоуправления, на наш взгляд, содержат в своем курсе существенное противоречие: несмотря на общую демократическую направленность, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ориентирован на централизацию и огосударствление всей системы местного управления. В связи с этим ставится вопрос о возможности автономизации местного самоуправления. Скорее всего, речь пойдет об эффективном управлении «сверху» системой распределения на местах.

Практический анализ реализации реформы свидетельствует о несущественном увеличении степени политического влияния со стороны муниципальных образований, несмотря на увеличение их количественного показателя и утверждение двухуровневой модели института. В большинстве субъектов, которые до принятия нового закона использовали практику делегирования полномочий органам власти поселенческого уровня, ситуация не изменилась и с началом реализации реформы: население к самоуправлению так и не приблизилось.

Одна из главных задач местного самоуправления – создание устойчивой системы взаимодействия с местным населением. Свыше половины граждан Российской Федерации утверждают, что органы местного самоуправления игнорируют их обращения. В качестве собственной защиты депутаты представительных органов говорят о невозможности решать оперативно актуальные проблемы при условии постоянного их «отвлечения» от основной работы. Свыше 60% рабочих

¹⁵ ФЗ № 107 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 07 июля 2000 года.

муниципальных служб считают инициативы населения или неконструктивными, или же попросту неуместными. Те же 60% опрошенных чиновников, допускают, что мысль о готовности населения к принятию политически-ориентированных решений является поспешной.

Решение проблем местного самоуправления и возможности раскрытия им своего потенциала в полной мере станет реальным только при помощи коллективных действий субъектов триады «государство – местное самоуправление – местное сообщество». Со стороны первого элемента – продуманная и последовательная политика, второго – взаимодействие с населением и администрацией, а третьего – повышение социокультурного образования.

Самостоятельность в вопросах местного значения, как стержневая необходимость института, в современной России, к сожалению, пока не сформирована. Это напрямую связано с перечнем серьезных проблем, стоящих перед МСУ. Среди наиболее значимых автор может выделить финансово-экономическую, связанную с катастрофической нехваткой хозяйственных ресурсов, теоретико-правовую, суть которой сводится к отсутствию четких нормативных формулировок и социокультурную, проявляющуюся в отсутствии у граждан необходимой информации о роли, методах и возможностях МСУ.

Несмотря на провозглашение конституционных гарантий, попытки создания нужной юридической базы, ориентированной на практическое применение форм прямой демократии в сфере местного самоуправления, варианты различного участия граждан пока, к сожалению, не осуществляются. Их применение носит в основном символический характер, поскольку единого механизма взаимодействия между обществом и властью на местном уровне так и не создано. Ставшей уже классической в России формой взаимоотношений продолжают, как и раньше оставаться регулярные обращения граждан в представительные органы. Иные более эффективные методы (публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, референдумы, конференции, сходы и собрания граждан) востребованы на сегодняшний день так и не получили.

Высокая социальная активность всего местного сообщества должна выступать критерием и целью развития местного самоуправления, как в столице, так и по всей стране. В настоящее время необходимо использовать и наращивать «муниципальный» потенциал тех жителей, которые уже имеют интерес к участию в его реализации.

Глава третья – «Оптимизация деятельности органов местного самоуправления в современной России». В данной главе рассматриваются важнейшие показатели эффективности механизма самоуправления и деятельности структур местного самоуправления в современной России. Осуществляется попытка сформулировать оптимальные решения текущих проблем.

Первый параграф третьей главы «Важнейшие показатели эффективности механизма самоуправления современной России» ориентирован на изучение механизма самоуправления и выявление конкретных критериев-показателей эффективности деятельности его органов.

Детальное рассмотрение механизма института МСУ, по мнению автора, возможно лишь при обращении к функциональному и структурному методам, которые, исключая обобщенный анализ явления с одной стороны и частный - с другой, определяют самоуправление как сложное устройство иерархически-выстроенных частей, опирающееся на единство и борьбу гражданского общества с публичной властью.

Конструкция современной модели местного самоуправления базируется на традиционно-политической и концептуальной основах. Первая из вышеобозначенных сводится к практике использования аллопатического опыта в организации института, а вторая - к способности функционирования данной муниципальной «формулы» в условиях, установленных действующей Конституцией.

К безусловным элементам структуры института МСУ автор относит:

- субъектный;
- экономический;
- территориальный;
- публичный;
- надзорный;
- компетентностный,

Каждый из них отвечает за заданное направление, выполняя неотъемлемую роль в работе местного самоуправления.

На основании проблем самоуправления, выявленных в ходе исследования, а также проведенного анализа элементов института, удалось сформулировать определение понятия «эффективность системы местного самоуправления» и выделить важнейшие ее критерии.

Второй параграф третьей главы «Основные направления совершенствования деятельности структур местного самоуправления» включает в себя поиск и формулировку тех мер, которые смогли бы решить обозначенные проблемы в сфере местного самоуправления, оптимизировать деятельность его органов, раскрыть собственный потенциал.

Выделение основных причин и, как следствие, проблем института местного самоуправления, влечет за собой поиск тех путей, методов, способов, которые бы минимизировали или же полностью ликвидировали существующие трудности, препятствующие должному развитию местной власти.

Авторская формулировка практических рекомендаций, направленных на решение существующих проблем самоуправления может выглядеть следующим образом:

- введение и закрепление на законодательном уровне прохождения депутатами представительного органа местного самоуправления курсов повышения квалификации или иных форм дополнительного образования с целью получения современных знаний и навыков в области своей компетенции;
- организация реально существующего представительства интересов местного сообщества путем нахождения в Муниципальном Собрании сторонников различных политических сил (важно, чтобы был представлен весь спектр политической ориентации) и общественных движений;
- создание условий для интерактивного общения между представителями власти и местными сообществами.

На основании четырех уникальных уровней местного сообщества автор выделяет ряд мер, направленных на решение одной из главных проблем местного самоуправления - вопроса о формировании гражданского общества:

- освещение местными СМИ деятельности местного самоуправления;
- развитие третьего сектора;
- рассмотрение действующих на местном уровне нормативно-правовых актов и лоббирование нужных из них с целью формирования, поддержки и развития гражданских инициатив;
- организация инициативной группы.

Партнерский тип взаимоотношений между субъектами управления может быть выражен триадой «гражданское общество – институт местного самоуправления – местная администрация», а алгоритм их партнерства следующим образом:

- активное взаимодействие депутатов представительного органа с местным сообществом;
- тесное сотрудничество органов самоуправления с администрацией, выступающей основным субъектом в решении вопросов локального уровня.

Эффективность управления определяется в данном случае оптимизацией работы каждого указанного элемента, в отношении чего могут быть использованы следующие рекомендации:

- создание сбалансированной системы законодательного органа института, представляющей собой наиболее оптимальное

соотношение количества его депутатов с территориальным объемом их полномочий;

- организация процесса обмена теоретическим и практическим опытом между руководителями муниципальных образований, депутатами представительного органа с целью консолидации их усилий и достижения общего положительного результата.

Выделение четырех уровней местного сообщества (группа инициативных лиц, группа официально незарегистрированных граждан, сообщества граждан, объединённые на добровольной основе и осуществляющие деятельность в сфере самоуправления, граждане, объединенные в советы, состоящие при органах местного самоуправления) дает возможность сформулировать те направления, которые также позволили бы оформить гражданское общество, усилить его влияние на протекающие процессы.

К числу подобных мер можно отнести:

- создание инициативно-проектной группы и получение материального источника для реализации разработанных программ;
- установление непосредственных контактов рабочей группы с НКО на предмет выявления их целей и задач, а также получение информации о возможностях их использования;
- составление перечня проблем в культурной и социальной сферах рассматриваемой территории и выработка стратегии по их устранению с учетом интересов местного сообщества и действующей администрации;
- выстраивание партнерских отношений между рабочей группой и местной администрацией с целью одобрения общественной деятельности первой и возможности привлечения «рабочего ресурса» для улучшения условий территории за счет второй;
- рассмотрение действующих на местном уровне нормативно-правовых актов и лоббирование нужных из них с целью формирования, поддержки и развития гражданских инициатив;
- создание необходимых условий для развития третьего сектора (проведение городских конкурсов, реализация социокультурных проектов);
- создание на базе образовательных учреждений, находящихся на территории муниципального образования, молодежных советов, объединяющих детей и юношей всех возрастных категорий. Ведение факультативных программ в школах (курсы типа «ПолитологЪ», «ЮристЪ», конкурсы типа «Если бы я был главой управы...», «Я гражданин»);

- создание экспертной группы среди местного населения для организации всевозможных слушаний по поводу, например, локального бюджета, налоговых сборов и дачи соответствующей оценки происходящему;
- освещение реализации данной программы в местных СМИ, анализ итогов по специально разработанной шкале эффективности.

Ожидаемым результатом внедрения предлагаемой концепции должно стать создание на территории муниципальных образований такой социальной системы, которая бы основывалась с одной стороны на реальном управлении органов МСУ, а с другой - имела поддержку в лице широкой местной общественности.

Итоги исследований показывают, что основная проблема в формировании гражданского общества (на локальном уровне) состоит в неготовности муниципальной власти использовать «ресурсы социального капитала», представляемого местным сообществом и организованными жителями.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что учет причин, тормозящих развитие местного населения, с одновременным применением системы формирования гражданского общества станут существенным шагом не только в направлении оптимизации деятельности института местного самоуправления, но и в отношении современной, демократической России.

3. НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации, полученные в результате данного диссертационного исследования, могут иметь довольно широкий спектр применения. В первую очередь они дают возможность четкого понимания природы института местного самоуправления в современной России, а также процессов, происходящих в его области. Так же результаты исследования могут быть положены в основу разработки образовательных программ в области государственного и муниципального управления. Значимость работы заключается и в возможности использования ее результатов в целях создания уникальных механизмов взаимодействия структур местного самоуправления с государственными органами РФ в процессе формирования стабильной, современной политической системы.

Основные теоретические и методологические положения диссертационного исследования, его выводы и обобщения, а также ряд практических рекомендаций были апробированы на Всероссийской

научно-практической конференции в Военно-техническом университете (г. Балашиха, 2013 г.), на втором городском научно-практическом семинаре в Московском институте государственного и корпоративного управления (г. Москва, 2013 г.), а также в ходе выступлений перед профессорско-преподавательским составом кафедр: политологии и права, социальных наук и государственного управления (Московский государственный областной университет), государственного и муниципального управления (Московский институт государственного и корпоративного управления), на встречах с отечественными исследователями, занимающихся проблемами местного самоуправления.

По теме диссертации опубликованы научные работы общим объемом 6, 6 п.л.

В изданиях, включенных в перечень ВАК для опубликования результатов диссертационных исследований по политическим наукам:

1. Шегает И.С. Механизм формирования и реализации патриотической инициативы граждан посредством местного самоуправления // Научное обозрение. - Серия 2 "Гуманитарные науки". - 2013. - № 1-2. - С. 3-8. (0,5 п.л.)
2. Шегает И.С. Институт местного самоуправления как инструмент формирования публичной политики в условиях современной России // Армия и общество. - 2013. - № 2 (34). - С. 71-74. (0,4 п.л.)
3. Шегает И.С. ТОС как форма местного самоуправления: методы повышения гражданской активности (политологический аспект) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2013. - № 3. - С. 354-357. (0,4 п.л.)

Публикации в других изданиях:

4. Шегает И.С. Проблемы местного самоуправления в современной России // Ориентир: сб. науч. тр. кафедры социальных наук и государственного управления. Вып. 14. - М.: Изд-во МГОУ, 2012. - С. 132-138. (0,4 п.л.)
5. Шегает И.С. К вопросу о моделях и формах организаций института местного самоуправления // Ориентир: сб. науч. тр. кафедры социальных наук и государственного управления. Вып. 14. - М.: Изд-во МГОУ, 2012. - С. 139-145. (0,4 п.л.)
6. Шегает И.С. Об основных проблемах местного самоуправления сегодня // Современный гуманитаризм. - 2013. - № 1. - С. 46-51. (0,8 п.л.)

7. Шегает И.С. Местное самоуправление в системе обеспечения национальной безопасности // Профессиональное образование в сфере национальной безопасности: сборник тезисов докладов и выступлений Всероссийской научно-практической конференции (Балашиха, 23-24 апреля 2013). Балашиха: ВТУ, 2013. - С. 93-94. (0,1 п.л.)

8. Шегает И.С. Местное самоуправление в изменяющемся политическом процессе российского общества: особенности реформирования в до- и постреволюционные периоды // Сб. рекомендаций по адаптации практических задач государственного и муниципального управления в сфере подготовки государственных и муниципальных управляющих в системе высшего профессионального образования. М.:ИИУ МГОУ, 2013. - С. 86-98. (0,7 п.л.)

9. Шегает И.С. О важнейших показателях эффективности механизма самоуправления современной России // Сб. рекомендаций по адаптации практических задач государственного и муниципального управления в сфере подготовки государственных и муниципальных управляющих в системе высшего профессионального образования. М.:ИИУ МГОУ, 2013. - С. 106-114. (0,5 п.л.)

10. Шегает И.С. Современные пути совершенствования института местного самоуправления России // Сб. рекомендаций по адаптации практических задач государственного и муниципального управления в сфере подготовки государственных и муниципальных управляющих в системе высшего профессионального образования. М.:ИИУ МГОУ, 2013. - С. 122-128. (0,4 п.л.)

11. Шегает И.С. О новой проблеме муниципальных служб: реализация пилотного проекта // Мир современной науки. - 2013. - № 3. - С. 72-76. (0,5 п.л.)

12. Шегает И.С. Институт местного самоуправления как безусловное звено системы национальной безопасности Российской Федерации // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2013. - № 7. - С. 108-111. (0,3 п.л.)

13. Шегает И.С. Роль института местного самоуправления в обеспечении занятости населения страны // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2013. - № 7. - С. 111-113 (0,2 п.л.)

14. Шегает И.С. От муниципалитета к районной управе: о делегировании некоторых полномочий органов местного самоуправления (на примере ЗелАО г. Москвы) // Современный гуманитаризм. - 2013. - №2. С. 55-56. (0,2 п.л.)

15. Шегает И.С., Полозов А.Г. Институт местного самоуправления как объект избирательного процесса: проблемы и пути их решения // Современный гуманитаризм. - 2013. - №2. С. 49-50 (0,2 п.л.)

16. Шегаев И.С. Институт местного самоуправления: формы, признаки и трактовки // Молодой ученый. - ч. II. - 2013. - № 8 (55) С. 343-345 (0,3 п.л.)

17. Шегаев И.С. Трактовка категории "местное самоуправление" сквозь призму основных теорий его происхождения (политологический анализ) // Молодой ученый. - ч. II. - 2013. - № 8 (55) С. 345-348 (0,3 п.л.)

Подписано в печать: 12.11.2013 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Печать офсетная. Формат бумаги 60/84 ^{1/16}. Усл. п.л. 1,5.
Тираж 100 экз. Заказ № 32.

Изготовлено с готового оригинал-макета в ИИУ МГОУ.
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10-а.