



На правах рукописи

Воронков Александр Александрович

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

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

15 НОЯ 2007

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание

ученой степени кандидата политических наук

Москва - 2007

Диссертация выполнена на кафедре социальной и политической философии Негосударственного некоммерческого образовательного учреждения «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель доктор философских наук, профессор
Ледяев Валерий Георгиевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Мусихин Глеб Иванович

кандидат социологических наук
Конюшко Светлана Валерьевна

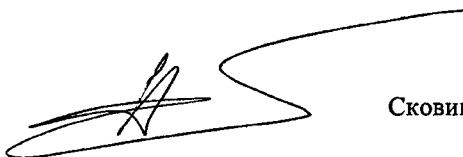
Ведущая организация: Институт социологии Российской академии наук

Защита состоится 15 ноября 2007 года в 16 00 часов на заседании диссертационного совета Д 521 004 03 при Московском гуманитарном университете (ННОУ) по адресу 111395, г Москва, ул Юности, 5/1, корп 3, зал заседаний диссертационных советов (ауд 511)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского гуманитарного университета (ННОУ) по тому же адресу

Автореферат разослан 15 октября 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Сковиков А К

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление в России проделало сложный и противоречивый путь развития. Его роль и значение в различные периоды истории неоднократно менялись, в связи с чем менялась и система взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. Конституцией России 1993 года было провозглашен принцип независимости местного самоуправления и невключения его в систему органов государственной власти. В 2003 году с принятием закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» начался новый этап преобразований. Сегодня процесс реформирования системы местного самоуправления вступил в решающую стадию: с 2009 года Закон действует во всех субъектах Федерации без исключения.

Однако уже первые результаты муниципальной реформы выявили явное противоречие между принципами, заложенными в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции России и практикой реализации реформы, обуславливающей положение органов местного самоуправления в общей системе управления государством. Федеральное и региональное законодательство, финансовое и материально-техническое обеспечение муниципальных образований неспособны обеспечить их автономию по отношению к государственным органам власти. Одна из причин такого положения, на наш взгляд, заключается в отсутствии четких представлений о месте и роли местного самоуправления в обществе, различии между государственной и муниципальной властью. Другой причиной является нежелание органов государственной власти признавать право граждан на местное самоуправление, что препятствует эффективному решению вопросов местного значения и надлежащему исполнению муниципальными органами делегированных государственных полномочий. Конституционная установка на исключение местного самоуправления из системы органов государственной власти нуждается в конкретизации, прежде всего, в плане уточнения принципов взаимоотношений муниципального уровня публичной власти с региональным и федеральным уровнями.

Политическая составляющая проблемы, выступающей темой диссертационного исследования, связана с необходимостью обеспечения автономии местного самоуправления и вместе с тем единства уровней публичной власти. Степень децентрализации власти определяется объективными потребностями развития всего общества; поэтому на местный

уровень должен быть передан тот необходимый объем полномочий, который обеспечит максимально эффективное решение местных вопросов и вопросов, государственного значения, переданных муниципалитетам. Чрезмерная централизация власти приводит к невозможности решать вопросы местного значения самим населением и органами власти им избранными и подконтрольными. В связи с этим, возникает необходимость в разрешении противоречия между существующими конституционными принципами взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, с одной стороны, и практикой их осуществления, с другой.

Данные вопросы составляют проблемное поле диссертационной работы, а комплекс вышеуказанных проблем взаимоотношений органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления обуславливает актуальность исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы, затронутые в диссертации, стали предметом исследования многих отечественных и зарубежных политологов и правоведов. Концептуальному и общетеоретическому исследованию феномена власти, понятиям политической и государственной власти посвящены работы Т Гоббса, М Вебера, Х Лассуэлла, Э.Кэплэна, Р Даля, Д Картрайта, С Лукса, Э Гидденса, Т. Парсонса, Х. Арендт, М. Фуко, А. Берча, Е. Вятра. Природа власти и государства исследовалась в трудах многих отечественных политологов (В. Г. Ледяев, Р. А. Хомелева, В. И. Буренко, К. С. Гаджиев, В. Н. Амелин, Г. И. Мусихин, Г. Г. Филиппов, А. А. Дегтярев).

Природа местного самоуправления специально изучалась такими учеными как Г Еллинек, И Редлих, П. Апшлей, А. де Токвиль, Н И Лазаревский, К. А. Пажитнов, М. И. Свешников, А. Д. Градовский, Л. А. Велихов, Б. Н. Чичерин, Н. М. Коркунов, В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков

В последние десятилетия интерес к проблематике местного самоуправления существенно возрос, что нашло отражение в растущем числе публикаций отечественных и зарубежных исследователей по данной теме (Р. Драго, Р. Граверт, Г. В. Барабашев, С. И. Кулиева, В. В. Шинкаренко, А. И. Коваленко, В. И. Васильев, Н. В. Постовой, А. И. Черкасов)

Среди работ, посвященных исследованиям взаимоотношений региональных и местных органов власти в современной России, следует, прежде всего, выделить монографию В. Гельмана, С. Рыженкова,

Е Белокуровой, Н. Борисовой «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001», предлагающую анализ политики институционального строительства в сфере местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне

Анализу перспектив развития местного самоуправления в России после вступления в силу нового федерального закона посвящены работы В И Васильева, Н. Б. Косаревой, Е. Житковой, М. Ю Каверзина, А. В. Кружкова, В. Я. Гельмана, О. Л. Савранской, С. Михеева, проблемам финансовой автономии муниципальных органов власти в новых условиях – труды В. Д. Нечаева, А. Деменковой, О. Роя, Л. Парцикова

В 2006-2007 гг. были опубликованы результаты исследований, посвященных оценке процесса реформирования местного самоуправления в России, в которых подводятся первые итоги проводимой реформы и формулируются рекомендации по преодолению выявленных практикой недостатков в практике внедрения Федерального Закона №131 (В Глазычев, Л. Рагозина, Н Косарева, М Либоракина) Эти работы основаны на фактических данных о состоянии местного самоуправления в различных регионах Российской федерации, полученных до и после вступления в силу на их территории изменений в законодательстве

Признавая важность вклада вышеперечисленных трудов в разработку темы диссертационной работы, нельзя не признать необходимости проведения всестороннего исследования всей совокупности форм и проявлений взаимодействия органов публичной власти на региональном уровне Имеющиеся труды носят в основном юридический характер, ограничиваясь анализом сферы муниципального права (формального разграничения предметов ведения, прав, обязанностей и полномочий), и не затрагивают других важных сторон взаимодействия государства и местного самоуправления, в том числе практических трудностей и проблем, возникающих в процессе осуществления муниципальной реформы Настоящее диссертационное исследование призвано восполнить имеющийся пробел путем изучения правового, политического, экономического аспектов взаимодействия региональной и муниципальной власти.

Начавшаяся в 2003 году реформа местного самоуправления привела к существенным изменениям в отношениях муниципальных и государственных органов власти Сегодня требуется дать оценку процессу реформирования местного самоуправления, определить направления оптимизации

взаимодействия государственных и муниципальных властей и пути преодоления недостатков как в законодательстве, так и в реальной практике

При этом акцент следует сделать на анализе региональных моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Государственное устройство России предполагает наличие двух уровней государственной власти – федерального и регионального (субъекты федерации). В настоящее время федеральная политика, как правило, не имеет специфического характера по отношению к конкретным муниципальным образованиям, федеральная власть строит взаимодействие с регионами, а по отношению к местному самоуправлению выступает как создатель правовых рамок, основ для его деятельности, одинаковых для всех регионов. Власти отдельного субъекта федерации, напротив, непосредственно выстраивают свои отношения с конкретными муниципальными образованиями и местными политическими акторами и определяют институциональные особенности модели местного самоуправления в регионе. Несмотря на наличие единого для всех субъектов РФ федерального законодательства в каждом регионе вопросы бюджетной и налоговой политики, организации местного самоуправления и, наконец, степени муниципальной автономии могут решаться по-разному, что обусловлено не только различием «стартовых» политических и экономических возможностей регионов, но и индивидуальными характеристиками акторов региональной политики.

Поэтому в диссертации предлагается комплексное исследование взаимоотношений органов власти субъекта федерации и местного самоуправления в конкретном российском регионе (Ивановской области). Выбор данного региона был обусловлен многими обстоятельствами, в том числе и тем, что реформа местного самоуправления по срокам реализации в нем совпала с изменениями в составе правящей региональной элиты, которые мы можем рассматривать в рамках тенденции развития политической элиты России в целом.

Указанные моменты обуславливают актуальность темы диссертации, а также во многом определяют объект, предмет, цель и задачи исследования.

Объектом исследования является система взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти в регионе.

Предметом исследования выступают институциональное регулирование местного самоуправления и его отношений с органами государственной власти субъекта Федерации, финансово-экономическая

сторона взаимодействия и реальная практика их взаимоотношений в политической сфере

Цель исследования состоит в проведении политологического исследования системы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, выявлении проблем, возникающих в реализации публичной власти на местном уровне и поиске оптимальных направлений их решения

Поставленная цель достигается путем решения следующих **исследовательских задач**

- уточнение базовых понятий исследования (политическая власть, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление),
- критический анализ основных теоретических подходов к объяснению взаимодействия государственной власти и местного самоуправления,
- рассмотрение основных моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, сложившихся в мировой практике;
- выявление специфики и особенностей взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России;
- анализ системы взаимоотношений органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления в одном из регионов России (кейс-стади),
- выработка рекомендаций по оптимизации процесса взаимодействия государственной и муниципальной публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации

Теоретико-методологическую основу настоящего диссертационного исследования составляют следующие методы:

- метод системного анализа (раскрытие целостности объекта исследования и выявление различных типов связей в изучаемом объекте, в качестве системных образований рассмотрены публичная власть в Российской Федерации, система органов государственной власти, система органов местного самоуправления и др.),
- метод институционального анализа (рассмотрение местного самоуправления как политического института, его взаимосвязей с другими институтами политической системы),
- функциональный метод (объяснение функций государственных органов и органов местного самоуправления в их взаимодействии),

- сравнительный метод (сравнительно-правовой анализ федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления, сравнительный анализ моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в зарубежных государствах и различных регионах России),
- исторический метод (объяснение становления системы управления в России и эволюции отношений местного самоуправления и государства),
- метод экспертных оценок

Анализ взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления основывается на двух базовых характеристиках – муниципальной автономии и муниципальной интеграции. Под *муниципальной автономией* мы понимаем возможность органов местного самоуправления действовать и выполнять свои функции в отсутствие подчинения другим (государственным) органам власти. Основным индикатором местной автономии являются самостоятельное распоряжение ресурсами и защита от контроля вышестоящих органов власти. *Муниципальная интеграция* представляет собой механизм включения органов местного самоуправления в общую систему управления государством. Уровень муниципальной интеграции зависит от объема государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и от степени их участия в реализации общегосударственной политики.

Во взаимодействии государственной власти и местного самоуправления мы выделяем две стороны – социально-экономическую и политико-правовую (данная классификация предложена Т. Р. Гарром и Д. Кингом). *Социально-экономическая* сторона взаимодействия определяется налоговой и бюджетной политикой государства, возможностью органов местного самоуправления самостоятельно мобилизовать и использовать экономические ресурсы для выполнения своих функций, а также степенью финансовой зависимости от государства и подконтрольности в распоряжении ресурсами. *Политико-правовая* сторона включает в себя правовой элемент – институциональное регулирование местного самоуправления и его отношений с органами государственной власти и политическую составляющую – реальную практику взаимодействия между органами местного самоуправления и государственной власти.

Эмпирическая база исследования. Для освещения проблемы использовались

- международное, федеральное и региональное законодательство в области местного самоуправления, местные нормативно-правовые акты,
- материалы судебной практики в области защиты прав местного самоуправления и прав граждан на местное самоуправление,
- глубинные интервью (более 20) с региональными экспертами, в том числе с главами исполнительных и представительных органов муниципальных образований, руководителями структурных подразделений в органах власти регионального и муниципального уровней,
- отчеты органов государственной и муниципальной власти о текущем состоянии реформы местного самоуправления;
- материалы центральной и региональной прессы, Интернет-сайтов и кейсы, полученные из реальной практики организации местного самоуправления,
- работы отечественных и зарубежных ученых, материалы научно-практических конференций, посвященных проблемам местного самоуправления,
- данные социологических исследований, проведенных в разных регионах России

Научная новизна работы и положения, выносимые на защиту.

- Подведены первые итоги реформы местного самоуправления, дан прогноз развития ситуации после осуществления всех запланированных преобразований Показано, что во многих случаях *изменения не только снижают эффективность управления в муниципальных образованиях, но и приводят к возникновению кризисных ситуаций и острых конфликтов*
- Рассмотрена политика региональных органов власти в России по отношению к органам местного самоуправления Его результаты свидетельствуют о том, что в отсутствии возможности влиять на нормативно-правовую основу организации органов местного самоуправления, органы государственной власти многих субъектов Федерации *целенаправленно осуществляют политику по ограничению местной автономии, используя бюджетные механизмы, партийное влияние и широкий спектр неформальных практик осуществления власти.*

- Доказывается, что местное самоуправление *не выполняет в полной мере функций самостоятельного уровня публичной власти, основанного на самоорганизации территориальных сообществ в силу его фактического слияния с системой органов государственной власти* Это обусловлено как отсутствием необходимого ресурсного обеспечения работы муниципальных органов власти, так и пассивным отношением самих жителей к решению вопросов местного значения.
- Выявлены *возможности косвенного влияния органов региональной власти на местное самоуправление, существенно усилившиеся в последнее время* (через систему межмуниципального сотрудничества, партийную систему) Обоснована тенденция *возрастания роли неформальных практик* в отношениях региональной и муниципальной власти
- Определена специфика взаимодействия органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления в Ивановской области, раскрыт характер имеющихся противоречий в сфере бюджетных и имущественных отношений (распределение налоговых поступлений, государственных дотаций, право распоряжения земельными участками и т.д.) выявлена существенная роль «партийного фактора» и неформальных практик во взаимодействии двух уровней публичной власти. На основании эмпирического исследования показано, что *объем ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления в регионе, не достаточен для обеспечения муниципальной автономии, а политика органов государственной власти субъекта федерации направлена на усиление существующей зависимости муниципалитетов*
- На основе обобщения опыта России и зарубежных странах *сформулированы предложения по корректировке системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления* в направлении предотвращения дальнейшего «огосударствления» муниципальных структур и повышения их эффективности в решении местных вопросов (изменение существующей системы распределения налогов, отмена строгой регламентации структуры органов местного самоуправления на уровне федерального законодательства, исключение передачи на муниципальный уровень нефинансируемых государственных полномочий, разработка механизма защиты (в т.ч. и судебной), прав местного самоуправления)

Практическая значимость диссертационного исследования.

Результаты анализа процесса взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и путей разрешения существующих проблем могут быть реализованы на уровне деятельности региональных органов публичной власти, учтены при выработке управленческих решений и формировании механизмов взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления. Выводы диссертации могут быть использованы в научных целях для дальнейших теоретических разработок различных аспектов организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Фрагменты диссертации целесообразно использовать в вузовских курсах политологии, политической регионалистики, государственного и муниципального управления, а также в подготовке спецкурсов.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Результаты диссертационного исследования изложены автором в выступлениях на следующих научных и научно-практических конференциях:

- 1 Пятая общая международная конференция Евразийской Сети политических исследований "Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах постсоветской Евразии" (Москва, 2007),
- 2 Международная научная ассамблея молодых ученых «Государственное управление в XXI веке: актуальные проблемы» (Санкт-Петербург, 2007),
- 3 III Международная межвузовская научная конференция «Россия и современный мир. проблемы политического развития (Москва, 2007),
4. Международная научная конференция «Новая Россия проблема доверия в современном российском политическом сообществе (Москва, 2007),
- 5 III Всероссийская научно-практическая конференция «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2007),
6. Всероссийская научная конференция студентов и молодых ученых «Проблемы становления гражданского общества в России» (Йошкар-Ола, 2007),
- 7 Международная научно-практическая конференция «Проблемы экономики, политики и управления в Российской Федерации» (Иваново, 2007).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения и библиографии

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуются состояние и степень ее теоретической разработанности, формулируются цель и задачи исследования, раскрывается его методологическая основа, определяются научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Теоретико-методологические аспекты исследования взаимодействия государственной власти и местного самоуправления» посвящена определению и уточнению содержания базовых понятий исследования («политическая власть», «публичная власть», «государственная власть» «муниципальная власть», «местное самоуправление»), критическому анализу основных научных теорий взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, а также рассмотрению различных моделей взаимодействия государства и местного самоуправления в зарубежных странах

Концептуальный анализ (*первый параграф главы*) начинается с понятия политической власти как наиболее широкого понятия в политологическом «дискурсе власти». Автор считает целесообразным не ограничивать политическую власть сферой государственного управления (как это делают многие исследователи), а рассматривать ее в качестве понятия, охватывающего *все формы властных отношений в сфере политики*

Раскрывая содержание политической власти, диссертант выделяет два ее вида – публичную и непубличную власть. *Публичная власть* представляет собой институционализированную легальную политическую власть, реализующую артикулированные общественные интересы определенного территориального сообщества и служащую цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостной системы в соответствии с господствующим в обществе мировоззрением. Публичная власть – это власть, выделенная из общества и осуществляемая специальными органами (институтами, организациями). *Непубличная власть* (власть общественных объединений, групп давления, духовных лидеров и т.д.) действует лишь в рамках определенных социальных групп, и, в отличие от публичной власти, не опирается на правовые нормы, не действует в рамках формальных институтов и, следовательно, может иметь скрытый характер

Далее в параграфе рассматриваются два уровня публичной власти – государственной власти и муниципальной власти (местное самоуправление).

Основными признаками государственной власти являются публичность, суверенитет, монополия на нормотворчество, монополия на легальное использование принуждения, моноцентричность, территориальная ограниченность. Местное самоуправление представляет собой децентрализованную форму организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает решение вопросов местного значения и исполнение нормативных актов органов государственной власти в пределах территории отдельных поселений самим населением либо образуемыми им органами. Будучи формой публичной власти, муниципальная власть отличается от государственной следующими признаками: отсутствием суверенитета, подзаконностью и подконтрольностью государству (государство определяет объем полномочий органов местного самоуправления, контролирует исполнение полномочий, переданных им на местный уровень).

Во втором параграфе главы анализируются основные теории местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью. *Теория свободной общины* (Г Турэ, А де Токвиль) рассматривает право общины на управление своими делами как естественное и неотчуждаемое. По мнению сторонников данной теории, община обладает самостоятельностью и независимостью от центральной власти; государство не создает общину, а только признает ее.

Общественно-хозяйственная теория (О Ресслер, Р. Моль, А Васильчиков, В Лешков) также исходит из противопоставления интересов государства и общины, но предлагает этому иное обоснование, подчеркивая негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления, принципиально отличающихся от государственных органов.

Согласно *государственной теории* (Л. Штейн, Р Гнейст, А Д Градовский, В П. Безобразов, Н И Лазаревский), самоуправление - это одна из форм организации местного государственного управления, которое, в отличие от центрального государственного управления, осуществляется не правительственными чиновниками, а местными жителями, заинтересованными в результатах решения местных вопросов.

Юридическая теория самоуправления (Г Еллинек, Б. Чичерин), опирается на дуалистический подход. Согласно данной теории, органы местного самоуправления являются частью государственной структуры, но государство уступает им ряд своих прав в полном объеме, признавая их независимость и неприкосновенность.

В результате анализа данных теорий, автор диссертации приходит к выводу о том, что именно дуалистический подход наиболее адекватно выражает место и роль местного самоуправления в системе публичной власти. В его пользу говорит уже сама технология формирования предметов ведения органов местного самоуправления как встречной инициативы двух сторон. населения, которое поручает местным органам власти решение некоторых вопросов, и государства, поручающего им исполнение ряда функций. Вместе с тем, развитие теоретических взглядов в области местного самоуправления показывает, что проведение «жесткой» границы между местным самоуправлением и государственным управлением, их абсолютное разделение необоснованны и невозможны.

В *третьем параграфе* главы рассматриваются различные модели взаимодействия государства и местного самоуправления в зарубежных странах. Основы формирования системы местного самоуправления в европейских странах отражены в *Европейской Хартии местного самоуправления*. Хартия дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятым всеми демократическими государствами. Этот документ обязывает присоединившиеся государства применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ.

В современном мире принято выделять две основные системы взаимодействия государства и местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную. Для *англосаксонской системы* характерно отсутствие на местах уполномоченных государства, призванных непосредственно контролировать деятельность органов местного самоуправления. Муниципальные власти формально выступают как действующие независимо в пределах предоставленных им полномочий.

В *континентальной системе* взаимодействие двух уровней публичной власти основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Представители государства в административно-территориальных единицах имеют свой круг полномочий, в том числе в отношении органов самоуправления.

В рамках двух основных систем в диссертации характеризуется структура местной власти в Великобритании, США, Франции и Германии и определяется своеобразие сложившихся в этих странах практик взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Анализ различных моделей местного самоуправления показывает, что средства государственного контроля за деятельностью муниципалитетов и резервы их автономии могут быть весьма разнообразными и варьироваться в зависимости от особенностей институционального характера, культурно-исторических факторов, расстановки политических сил. В развитых демократических странах имеют место различные варианты «баланса» между муниципальной автономией и государственной централизацией. Однако во всех странах местное самоуправление играет существенную роль в организации общественной жизни, выполняя спектр важных социальных функций, а государство гарантирует относительную самостоятельность муниципалитетов и стремится поддерживать такой формат отношений, который обеспечивает максимальную эффективность социального управления.

Автор делает вывод, что для создания эффективной модели взаимодействия государства и местного самоуправления, контроль государственных органов в определенных случаях возможен и необходим. Однако его средства должны применяться лишь в случае нарушения закона, а не использоваться для подчинения муниципальных властей политике, проводимой государством (регионом), поскольку в этой ситуации они не смогут эффективно выражать интересы местного сообщества.

Во второй главе «Основные этапы развития отношений государственной власти и местного самоуправления в России» рассматривается взаимодействие местного самоуправления и государства в различные эпохи отечественной истории.

Первый параграф обращается к развитию отношений государственной власти и местного самоуправления в дореволюционный период истории России. При этом выделяются несколько исторических этапов

- В Киевской Руси (до XIII в.) институты местного самоуправления играли важную роль, органически вписываясь в единую систему управления сформировавшегося государства
- В период после монголо-татарского нашествия (XIII-XV вв.) ситуация резко изменилась. центральная власть стала доминировать над системой местного самоуправления, потерявшей свое значение, вместе с упразднением представительской власти и утратой общинами экономической независимости.
- По мере формирования централизованного Российского государства в XV-XVIII вв. осуществлялись неоднократные попытки реанимировать

институт местного самоуправления в качестве противовеса региональному сепаратизму (реформы Ивана Грозного, Петра I, Екатерины II), однако, вплоть до второй половины XIX века никаких радикальных изменений в положении местного самоуправления не происходило, и оно по-прежнему занимало подчиненное положение по отношению к бюрократическому аппарату государства.

- Важными вехами в развитии местного самоуправления в дореволюционной России стали земская и городская реформы, проведенные во время правления Александра II. Впервые в истории страны появились органы самоуправления, законодательно не включенные в систему государственной власти и формально действующие независимо от нее, тем самым были заложены основы формирования муниципальной власти.

Однако земские и городские органы не получили достаточной самостоятельности, будучи постоянно стесняемыми государственной администрацией, а после Октябрьской революции сам институт местного самоуправления был упразднен на несколько десятилетий.

Во втором параграфе главы рассматривается взаимодействие государственной власти и местного самоуправления в новейшей истории России.

Политические реформы второй половины 80-х годов оказали существенное влияние на местный уровень публичной власти: государством официально было признано местное самоуправление как таковое и начато формирование новых органов местной власти.

С принятием Конституции 1993 года были заложены правовые основы местного самоуправления в России – провозглашен принцип его независимости и невхождения в систему государственной власти. Вместе с тем, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года содержал множество недоговоренностей и фактически передавал регулирование многих вопросов на уровень субъектов Федерации. Однако ни в одном из них не была разработана система регионального законодательства, которая должна была восполнить пробелы федерального закона. Более того, широкое распространение получила практика игнорирования региональными властями прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией и федеральным законодательством. В результате этого во многих регионах муниципальные органы власти попали в полную зависимость от государственных. Этому также способствовала бюджетная и налоговая политика федеральных властей. Ее следствием стала «убыточность»

муниципалитетов, бюджеты которых формировались в основном за счет дотаций регионов и федерального центра.

Третий параграф главы посвящен анализу последствий осуществления муниципальной реформы, начавшейся после принятия в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления», на взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления

Масштабная реорганизация местного самоуправления, по мнению автора диссертации, представляет собой радикальный отход от действовавших ранее принципов взаимоотношений между государством и муниципалитетами принципов действовавших. *Контроль над местным самоуправлением передается в основном на уровень федерального законодательства*, которое теперь детально регулирует организацию местного самоуправления, его финансирование, полномочия и предметы ведения. Вместе с тем, автор диссертации указывает, что изменения в законодательстве остро ставят вопрос о *конституционности*, и особенно *эффективности* проводимых преобразований

Далее в диссертации рассматриваются трудности и проблемы, возникшие в процессе проведения муниципальной реформы и вызвавшие многочисленные конфликты между регионами и муниципальными образованиями. Уже на подготовительном этапе реформы обозначилось нежелание региональных властей обеспечивать право граждан на самоуправление. Многие субъекты Федерации попытались обойти гарантии, предусмотренные населению, и не учитывать его мнение при изменении статуса муниципальных образований. Региональные власти воспользовались ситуацией переходного периода с целью *максимально сократить самостоятельность муниципалитетов*. При этом фактическое лишение органов местного самоуправления возможностей самостоятельно устанавливать местные налоги *жестко ограничило их свободу действия в финансовой сфере*. Реформа налогового законодательства оставила за муниципалитетами только два местных налога – налог на землю и налог на имущество физических лиц, которые не могут обеспечить расходные обязательства местного самоуправления даже в городах, а на уровне большинства мелких сельских поселений наполняют бюджеты максимум на 8 – 10%. При этом в регионах по-прежнему сохраняется практика *недофинансирования* передаваемых государственных полномочий

Специальное внимание в исследовании уделено вопросу о влиянии региональных властей на органы местного самоуправления *через партийные структуры и межмуниципальные ассоциации*, которое существенно усилилось

в последние годы. Анализируя региональную политическую практику, диссертант приходит к выводу о том, что в условиях формирования в стране системы с явным доминированием одной политической партии («партии власти») значительно возрастает риск зависимости органов местного самоуправления от государственных органов власти. Этот риск усиливается и в связи с тем обстоятельством, что в настоящее время закон обязывает муниципальные образования входить в региональные советы, которые дают государству возможность усилить свое влияние на органы местного самоуправления - как в плане сотрудничества, так и в плане контроля. В диссертации показано, что власти субъектов федерации могут контролировать муниципалитеты через партийные организации, а также через широкий спектр неформальных практик, сложившихся в отношениях между представителями региональных и местных органов власти.

В завершении параграфа рассматриваются *проблемы судебной защиты местного самоуправления*. Как свидетельствует практика, в судебском сообществе отсутствует понимание принципиальных отличий местного самоуправления от государства, и, как следствие, не адекватно фиксируется сфера нарушений прав местного самоуправления. Это приводит к тому, что многие судебные решения основываются не на нормах муниципального права, а на политических предпочтениях, при этом субъект Федерации и находящиеся на его территории муниципальные образования, фактически, рассматриваются как единый публично-правовой и хозяйственный механизм.

Анализируя первые результаты муниципальной реформы, автор диссертации констатирует, что заложенный в Конституции Российской Федерации принцип самостоятельности органов местного самоуправления не был реализован в практике муниципальной реформы по причине значительного усиления позиций субъектов Федерации, а отсутствие навыков самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях закрепляет их зависимость от региональной власти.

В третьей главе «Модель взаимодействия органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления в Ивановской области» анализируется практика отношений двух уровней публичной власти на примере одного из регионов Российской Федерации.

В первом параграфе рассматриваются основные этапы развития системы местного самоуправления на территории Ивановской области.

- Городские думы и земские учреждения, работавшие в рамках системы управления Российской империи

- Местные органы власти в советский период
- Организация местного самоуправления на основании Конституции России 1993 и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года
- Муниципальная реформа в современной России (реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года).

Анализируя развитие органов местного самоуправления в период новейшей истории России автор выделяет две тенденции: (1) развитие демократических институтов в государстве привело к формированию всенародно избранных органов местного самоуправления, (2) неспособность местных органов власти выполнять возложенные на них обязанности в силу отсутствия необходимых ресурсов и рост их зависимости от субъектов Федерации

Переходя к рассмотрению политической ситуации в регионе в 2005-2007 гг., диссертант определяет *два основных фактора* в отношении органов государственной власти и местного самоуправления Ивановской области: реализация муниципальной реформы, связанной с принятием федерального закона №131, и приход к власти в регионе и многих муниципальных образований новых политических лидеров, большая часть которых является членами партии «Единая Россия»

Во втором параграфе рассматриваются существующие институциональные условия и стратегии взаимодействия органов государственной власти Ивановской области и местного самоуправления, реализуемые на сегодняшний день. В диссертации показано, что смена руководящего состава в органах государственной власти области (утверждение губернатором М.Меня и приход «московской команды») сделала политику региональных властей в отношении муниципалитетов более определенной и привела к *повышению уровня муниципальной интеграции*, более активному участию органов местного самоуправления в реализации государственной политики на территории региона

Вместе с тем, политика регионального руководства явно направлена на *сокращение автономии* муниципальных образований. С этим связаны как попытки областного правительства присвоить некоторые полномочия муниципалитетов (в частности, в сфере распоряжения землей), так и законодательные инициативы, ставящие целью усилить контроль над

городскими округами и муниципальными районами, в том числе и органами власти областного центра

В диссертации дается обстоятельный анализ последствий осуществления данной политики для взаимоотношений с органами местного самоуправления. В большинстве муниципальных образований действия субъекта федерации не встречают сопротивления, что, по мнению диссертанта, подтверждает их зависимое положение по отношению к региональной власти. В отношениях руководителей области и областного центра такая политика создает напряженность, которая, однако, не переходит на уровень открытого конфликта.

В *третьем параграфе* проведен анализ ресурсов муниципальной автономии в Ивановской области. Автор показывает, что состояние местного самоуправления в регионе не соответствует современным требованиям и *усугубляется множеством проблем, существенно снижающих возможности укрепления муниципальной автономии*. Низкая эффективность управления со стороны местных органов власти как следствие проводимой реорганизации, слабый уровень профессиональной подготовки кадров, недостаток финансовых средств, выделяемых для исполнения закрепленных полномочий, отсутствие необходимых организационных и материально технических условий для функционирования муниципальных органов власти.

Позиция населения также рассматривается как немаловажный фактор, оказывающий существенное влияние на развитие муниципальной автономии в области. Пассивное отношение жителей к решению местных проблем, характерное для региона, выступают одной из главных причин слабости местного самоуправления.

Четвертый параграф главы посвящен анализу финансово-экономической составляющей взаимодействия муниципальных и региональных органов власти в Ивановской области, которая во многом определяет специфику положения местного самоуправления в субъекте Федерации.

В последние годы наблюдается четкая тенденция снижения доли налоговых поступлений в бюджетах всех муниципальных образований. В настоящее время областные дотации в местных бюджетах составляет 40 - 60 % для городских округов и 60 - 80% для муниципальных районов. О высокой степени финансовой зависимости муниципалитетов свидетельствует и тот факт, что распределение дополнительной помощи муниципальным образованиям осуществляется областными властями по собственному усмотрению и основывается на чисто субъективных предпочтениях.

В силу этого говорить об автономии местного самоуправления в регионе при фактическом отсутствии собственных финансовых ресурсов, по мнению автора, вообще не представляется возможным. Недостаточность собственных налоговых и неналоговых источников бюджетных доходов определяет постоянно возрастающую зависимость муниципальных образований от региона.

Диссертант также отмечает, что стремление регионального центра самостоятельно распоряжаться налоговыми поступлениями, собираемыми на его территории, приводит к *борьбе за доходы между региональными и городскими органами власти* и выступает постоянным источником напряженности в их отношениях. Смена руководства города и области (принадлежность новых лидеров к «Единой России») «увела в тень» многие конфликтные моменты, но не смогла искоренить причину разногласий.

В *пятом параграфе* главы специальное внимание уделено *роли «партийного» и «командного» факторов* во взаимодействии органов государственной власти Ивановской области и местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что в современных условиях *принадлежность руководителей органов местного самоуправления к «партии власти»* становится дополнительным фактором зависимости местного самоуправления от властей субъекта федерации. Принадлежность большинства членов регионального правительства и глав муниципальных образований к одной политической партии на практике приводит к тому, что взаимоотношения между ними строятся на принципах партийной дисциплины, а не действующего законодательства.

В главе также анализируется феномен «команды власти» («команды губернатора»). Она не совпадает с «партией власти», поскольку включает ряд «независимых» политиков и членов оппозиционных партий. Многие главы городов и районов, набравшие политический вес раньше, когда они позиционировали себя как беспартийные или состоявшие в другой партии, например в КПРФ, идут на определенные договоренности с правящей партией в лице руководства области (принимаются в «команду»), не вступая в «Единую Россию». В связи с этим, *принадлежность/непринадлежность к «команде власти»* также играет существенную роль в отношениях региона и муниципальных образований.

В *последнем параграфе* главы раскрыты *особенности ивановской региональной модели* взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, которая рассматривается в рамках формирования

новой российской модели и в контексте мировых тенденций развития органов публичной власти. Автор показывает, что общим направлением развития местного самоуправления в европейских странах является рост самостоятельности муниципальных образований, ослабление непосредственного контроля государства, активизация деятельности различных общественных сообществ, а также развитие муниципальной интеграции. В разных странах реформы местного самоуправления имеют свои особенности, но в целом они выражаются в двух взаимосвязанных тенденциях – *укреплении и укрупнении муниципалитетов*

В развитии местного самоуправления в России формируются иные тенденции. По итогам анализа результатов муниципальной реформы в России, автор выделяет особенности формирующейся российской модели местного самоуправления

- тенденция к унификации системы местного самоуправления на всей территории страны;
- сохранение практики передачи муниципалитетам государственных полномочий, финансируемых не в полном объеме,
- перегруженность многих территорий неэффективными органами местной власти (карликовые муниципалитеты),
- радикальное сокращение местных налоговых источников доходов

Рассматривая систему отношений органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления в Ивановской области диссертант следующие черты, характеризующие специфику региональной модели:

- отсутствие конфликтных ситуаций, которые имели место во многих регионах при определении статуса муниципальных образований, передаче полномочий и имущества;
- концентрация значительной части налоговых поступлений на уровне субъекта федерации,
- возрастание и роли неформальных практик в отношениях местного самоуправления и региональной власти.

В диссертации показано, что существующая в регионе модель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления *не соответствует принципам, заявленным в Конституции и федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления*. В реальности,

местное самоуправление оказалось еще одним элементом «вертикали государственной власти»

Таким образом, в Ивановском регионе, также как и в России в целом, многие тенденции в отношениях государства и местного самоуправления носят характер, *противоположный развитию этих отношений в зарубежных демократических государствах*. Формирование данной модели обусловлено как отсутствием необходимых политико-нормативных, финансово-экономических условий функционирования местного самоуправления, так и недостаточной самоорганизацией жителей в решении вопросов местного значения

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и предложения по разрешению противоречий и оптимизации взаимодействия двух уровней публичной власти. Автор приходит к выводу, что эффективное выполнение муниципальными органами власти своих функций возможно только в том случае, если они будут иметь в своем распоряжении достаточный объем ресурсов для осуществления собственных и делегированных полномочий. К сожалению, на сегодняшний день большинство органов местного самоуправления вынуждены работать в рамках единых стандартов, задаваемых федеральным центром, и ограниченных объемов финансирования, предоставляемого субъектом Федерации. Это способствует формированию *«жизненной модели» отношений с государственной властью, а не развитию местной автономии*.

Предпринятое исследование позволяет сформулировать *предложения, по разрешению противоречий и оптимизации взаимодействия двух уровней публичной власти*.

1 Отменить строгую регламентацию структуры органов местного самоуправления на уровне федерального законодательства, чтобы дать возможность субъектам Федерации и населению муниципальных образований самостоятельно определять специфику организации местного самоуправления, отражающие особенности региона и местных традиций, как это указано в Конституции РФ.

2 Провести корректировку существующей системы распределения налоговых поступлений, закрепив за органами местного самоуправления дополнительные налоговые отчисления, чтобы повысить их заинтересованность в экономическом развитии территорий и снизить степень зависимости от региональных дотаций

3. Провести экспертизу государственных полномочий, исполняемых органами местного самоуправления на предмет их обеспечения финансовыми ресурсами, исключить в дальнейшем возможность передачи «нефинансируемых мандатов».

4. Необходимо восполнить пробелы федерального законодательства в области судебной защиты местного самоуправления, особенно том, что касается межбюджетных отношений, предусмотреть меру ответственности за невыполнение обязательств по финансированию расходов на государственные полномочия.

5. Принять в качестве основных критериев формирования границ муниципальных образований (при отсутствии непосредственной инициативы населения) объем ресурсов, имеющихся в их распоряжении и позволяющих обеспечить определенный уровень экономической самостоятельности

Основные положения диссертации изложены автором в следующих публикациях

1. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. Взгляд из региона // Власть, 2007- №9.- С. 19-25.
2. Региональная модель местного самоуправления в условиях реформы // Экономическое и социальное развитие России: сб. статей III Всероссийской научно-практической конференции.- Пенза. РИО ПГСХА, 2007.- С. 62-65.
3. Реформа местного самоуправления: экономический аспект // Россия и современный мир: проблемы политического развития. Материалы III Международной межвузовской научной конференции. Ч 1. / Под ред. Д. В. Васильева.- М.: Институт бизнеса и политики, 2007.- С 215-227.
- 4 Местное самоуправление: контроль государства и доверие населения. Взгляд из региона // "Новая Россия": проблема доверия в современном российском политическом сообществе: сборник научных статей. Ч. 4 - М : РГГУ, 2007.- С. 162-171



Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ПД № 1-00007 от 25 09 2000 г
Подписано в печать 15 10.07
Тираж 100 экз Усл п л 1,4
Печать авторефератов (495) 730-47-74, 778-45-60