

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

*На правах рукописи*

**АНДРЮШИНА Евгения Владимировна**

**Местное самоуправление как институт российской  
государственности.**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата политических наук**

**МОСКВА - 2006**

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

- Научный руководитель: доктор философских наук,  
профессор Белов Г.А.
- Официальные оппоненты: доктор политических наук,  
Рыбаков А.В.  
кандидат политических наук,  
Тимченко А.Н.
- Ведущая организация: Российский университет дружбы  
народов,  
кафедра политических наук.

Защита состоится 22 марта 2006 г. в 16.30 часов на заседании диссертационного Совета Д 501.001.27 в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Воробьевы горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, аудитория 459.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 21 февраля 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного Совета,  
доктор политических наук

Г.В. Пушкарева

2006 А  
3681

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Сегодня в современной России формируется новая система государственного управления, направленная на создание эффективной федеральной и местной власти. Проводимые реформы, выстраивая единую вертикаль государственной власти, предполагают как укрепление позиций государства, так и изменения в сфере муниципального управления.

Подобные процессы демонстрируют, что после длительного перерыва наше государство пытается вернуться к либерально-демократической системе организации власти и управления. Однако практический опыт ясно показал, что пока современное состояние местной власти еще мало соответствует его природе как местного самоуправления. Начиная с 1991 года в России существовало некое управление на местах, которое было лишено системности, эффективности, являясь неким синтезом советского наследия и западных либерально-демократических ценностей. Локальную власть сложно было назвать местным самоуправлением, так как она была лишена экономической самостоятельности и политической автономии. Да и само население не считало местные органы власти способными решить вопросы местного значения.

Однако подобные практические коллизии в немалой степени обусловлены и теоретической неопределенностью места и роли института местного самоуправления в современной российской государственности. Надо признать, что в отечественной политической науке нет однозначного подхода в понимании данной проблемы. Некоторые авторы настаивают на государственной природе местного управления, относя его к нижнему уровню федеральной власти, другие полагают, что это – сугубо демократический институт, свободный от какого-либо государственного вмешательства и контроля.

В целом, видимо, следует сделать вывод о том, что время еще не до конца выявило те факторы и тенденции, которые сделали бы очевидными направления эволюции местного самоуправления как особого политического института в рамках современной российской государственности.

Анализируя практику взаимоотношения различных властных уровней, можно констатировать, что в настоящее время устранено противостояние федеральной и региональной властей, характерное для политической системы России 1991-2000 годов. Безусловно, в данных условиях трансформируется и статус местных органов. Уже принята



новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которая учитывает одновременно отечественные традиции, уже имеющийся опыт с момента создания демократического государства в России, а также некоторые западные тенденции в разработке этого вопроса. Полная реализация норм закона планируется в 2006 - 2008 годах. Однако, основываясь на изучении его положений, нельзя не только говорить о комплексном урегулировании местных проблем на практике, но и о построении автономной, свободной от государственного влияния местной власти вообще. Напротив, новая редакция закона имеет ярко выраженную тенденцию к дальнейшему огосударствлению местного самоуправления.

Новый этап в эволюции локальной власти, начавшийся с приходом к власти В. Путина, можно считать лишь начальным в процессе строительства муниципальной системы, и в этом плане местная власть представляет интерес с позиций перспектив своего развития. В современном политическом дискурсе вопросам взаимодействия уровней управления уделено большое внимание, но аспекты локального управления, связанные непосредственно с природой местного самоуправления, с характером местной власти, остаются практически не затронутыми. Именно местный уровень наиболее близок к населению, а следовательно, способен наиболее адекватно артикулировать требования и интересы местного сообщества. Именно здесь происходит взаимодействие федеральных и региональных властей с общественностью, деятельность бизнес-структур, некоммерческих организаций, голосование на выборах.

Итак можно констатировать, что такое многогранное явление, как местная власть, требует дальнейшего исследования, и хотя в научной литературе и прессе большое внимание уделено экономическим, социальным, административным и юридическим сторонам местной власти (также происходит исследование с компаративно-исторической точки зрения), многие существенные вопросы, связанные с политическим участием современных муниципалитетов, остаются недостаточно изученными.

**Степень научной разработанности проблемы.** Признавая важную роль и значение местного самоуправления как специфического политического института, тем не менее следует констатировать пока недостаточный уровень его изучения. Для диссертационной работы немаловажное значение в деле исследования системы организации власти на местах имеют общетеоретические труды современных зарубежных и отечественных политологов, в которых рассматриваются

концептуальные вопросы демократии и эволюции современных политических систем (Г Алмонд, Р. Даль, А. Лейпхарт, Р. Михельс, Дж. Сартори, А. де Токвиль, С. Хантингтон, Т.А. Алексеева, Г.А. Белов, В.И Коваленко, А.Ю. Мельвиль, А.И. Соловьев и другие).

Значительной ценностью обладают работы, посвященные эволюции института местного самоуправления в России В данном контексте на формирование авторской концепции оказывают влияние широко представленные в литературе работы отечественных авторов по дореволюционному этапу местного самоуправления<sup>1</sup> (В.Ф. Абрамов, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, М.Ф. Владимирский – Буданов, А.Д. Градовский, В.В. Еремян, В.О. Ключевский, В.Н. Лешков, П.П. Тройский, Б.Н. Чичерин, А.Ю. Шутов и другие), выполненных в политико-правовом ключе.

Важную роль при анализе происходящих в системе местной власти трансформаций имеют работы отечественных<sup>2</sup> (О.

---

<sup>1</sup> Абрамов В Ф Российское земство экономика, финансы и культура - М , 1996 - 165 с Абрамов В Ф Российское земство экономика, финансы и культура - М , 1996 - 165 с Безобразов В П Государство и общество Управление, самоуправление и судебная власть Статьи В П Безобразова СПб. 1882 – 737 с Васильчиков А И О самоуправлении Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений В 3-ех томах - СПб, 1869-1871 Владимирский-Буданов М Ф Обзор истории русского права - Ростов-на-Дону, 1995 – 542 с Градовский А Д Начала русского государственного права – Собр Сочинений в 9-ти томах - СПб, 1899-1904 Еремян В В Теоретические обоснования необходимости реформирования местного самоуправления и регионального управления России во второй половине XIX века // Вестн Рос Ун-та дружбы народов Сер Юрид Науки - М, 2000 - №1 – С 49-53 Ключевский В О Полный курс лекций в 3-ех книгах - М Мысль, 1985 Ключевский, В О Курс русской истории Соч в девяти томах / Под ред Янина В Л – М Мысль, 1988 Лешков В Н Опыт теории земства / День - СПб, 1856. - №№ 42-44 Тройский П П Теория самоуправления в русской науке — Юбилейный земский сборник 1864 - 1914 - СПб, 1914 – 768 с Чичерин Б Н О народном представительстве // Антология мировой политической мысли, т 4/ Под ред Т Алексеевой, М, 1997 С 247-257 Шутов А Ю Земская избирательная система // Полис – М, 1998 - №2 – С 35 – 48

<sup>2</sup> Крылатановская О Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // ОНС – М, 1995 - № 1 С 46-51 Миронов О О Административно-территориальные единицы—субъекты советского конституционного права// Проблемы конституционного права -Саратов, 1969, - С 47—58

Крыптановская, О О Миронов и другие) и зарубежных<sup>3</sup> (Дж. Гетти, Р. Хилл, Л. Черчворд и другие) авторов по исследованию советского местного самоуправления, затрагивающие в основном механизмы осуществления управления на местах, а также описание характерных черт политической культуры советского общества.

При изучении отдельных аспектов организации и функционирования современной локальной власти особую ценность имеют работы российских правоведов, занимающихся компетенцией местного самоуправления<sup>4</sup>, его местом в системе государственно-

---

<sup>3</sup> Getty J The politics of Stalism// The Stalin phenomenon L 1993, 432 P Hill R The Development of Soviet Local Government since Stalin's Death// Soviet Local Politics and Government L, 1983, 267 P Churchward L G Public Participation in the USSR// Soviet Local Politics and Government L 1983, 307 P

<sup>4</sup> Автономов А С Местное самоуправление в современной России права, обязанности и деятельность представительных органов власти/ Автономов А С, Захаров А А, Казакова Е Ю, Междунар респ ин-т, Фонд развития парламентаризма в России – М Весь мир, 1999 – 79 с Автономов А С Правовая онтология политики (к построению системы категорий) – М ,1999 – 383 с 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 Атаманчук Г Нам не нужны виртуальные муниципальные образования// Российская Федерация сегодня – М 1998 - № 6 - С 32-43 Атаманчук Г В Сущность и истоки местного самоуправления// Муниципальный мир - М, 1999 - № 1 - С 10-14 Бабичев И В Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие - М Вост Рубеж, 2000 – 207 с Барабашев А Г Реформа гос 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 Фак гос упр – М Весь мир, 2003 – 304 с Барабашев Г В Местное самоуправление – трудное дитя России// Местное самоуправление - М, 1996 – С 287 – 305 Барабашев Г В Идеалы местного самоуправления и российская действительность // Местное самоуправление - М, 1996 – С 276-290 Баранчиков В А Муниципальное право Уч-к для студентов вузов – М Закон и право ЮНИТИ, 2000 – 383 с Васильев В И Местное самоуправление Учеб и науч-практ Пособие/ Ин-т зак-ва и сравнит правовед-я - М 1999 – 452 с Васильев В И Местное самоуправление сегодня и завтра// Журнал российского права –М, 1997 - № 8 - С 16 – 24 Граждан В Местное самоуправление в России быть ему или не быть? // Власть – М 2003 - № 1 – С 34-47 Ковешников Е М. Государство и местное самоуправление в России Теоретико-правовые основы взаимодействия – М Норма, 2002 – 272 с Кутафин О Е, Фадеев В И Муниципальное право РФ Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ Моск гос юрид академия – 2-е изд-е, перераб

социального управления (труды А.С. Автономова, Г.В. Атаманчука, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, В.И. Васильева, В. Граждана, Е.М. Ковешникова, О.Е. Кутафина, В. Максакова, Н. Лазебной, В. Савина, В. Самохвалова, В.В. Таболина и другие), а также работ организационно-управленческого характера<sup>5</sup> (Л.А. Калининченко, В.А. Лапина, В.Я. Любовного, А.И. Попова, М. Хьюджеса и другие).

Широкий пласт литературы по местному самоуправлению представлен работами экономистов, уделяющих особое внимание проблемам финансовой автономии и ответственности местных органов власти, а также вопросам бюджетного федерализма в современной российской макроэкономике (труды М. Егоровой, А. Ежковой, С.В. Перфирьева, В.С. Пономаревой и других)<sup>6</sup>.

---

и доп М Юристь, 2000 – 550 с Савин В, Масаков В Ассиметрия и направления совершенствования взаимодействия государственной и муниципальной властей правовые и институциональные вопросы // Муниципальное право – Обнинск (Калуж обл), 2001 - № 1 – С 2-8 Самохвалов В Местное самоуправление законодательное регулирование и региональная практика // Рос Юстиция – М, 2000 - № 6 – С 25-26 Таболин ВВ Муниципальное городское право Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах – М Формула права, 2000 – 304 с

<sup>5</sup> Калининченко Л.А. Муниципальное управление организационные основы – М Логос, 2001 – 64 с Лапин В Становление местного самоуправления в РФ // Федерализм – М, 1999 - № 2 - С 164-178 Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России – М Дело, 2005 – 240 с Попов Л.И. Специфика самоуправления в единстве государственного и муниципального управления // Социально-гуманитарные знания - М, 2001 - № 2 – С 119-135 Хьюджес М. Муниципальные служащие Команда местного самоуправления – Обнинск Институт муниципального управления – 43 с

<sup>6</sup> Егорова М. Реформирование местного управления и самоуправления как составная часть процесса планирования устойчивого развития // Муниципальное право – Обнинск (Калуж обл), 2001 - № 1 – С 75-79 Ежкова А. Понятие и структура финансово-экономических основ местного самоуправления // Право и жизнь – М, 2001 - № 43 – С 142-154 Перфирьев С.В., Пономарева В.С. Местные финансы - М Экон лит-ра, 1999 – 421 с

Исследование природы местного самоуправления было бы неполноценным без социологических трудов<sup>7</sup>, позволяющих рассматривать местную власть с позиций ее взаимодействия с корпусами граждан (работы М. Бокото, А.Н. Ершова, Е.Н. Заборовой, И.В. Задорина, Ю. Кириллова, Т.В. Островской, Л. Шапиро и других).

Особую ценность для диссертационной работы представляют политологические исследования, посвященные трансформациям института местной власти в рамках процессов федерализации/централизации, взаимодействию различных властных уровней (работы Г. Дилигенского, А. Жабина, С.В. Кузнецова, Ю. Матвеева, А.Р. Парамоновой, Л.Я. Полуян, С. Шалимова и других)<sup>8</sup>.

Безусловно следует отметить, что тематика местного самоуправления, подходы к пониманию его природы и места в системе общественного управления, во все времена была актуальна для зарубежных государств независимо от формы их устройства. В данном контексте огромный вклад в теорию местного самоуправления вносят

---

<sup>7</sup> Бокот М. Шапиро Л, Кириллов Ю Опросы в городе и для города – Обнинск Институт муниципального управления, 2002 – 146 с Ершов АН Местное самоуправление в системе гражданского общества// Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление - Казань, 2001 – С 127-138 Заборова ЕН Участие граждан в управлении городом// Политическая социология самоуправления // Социологические исследования – М, 2002 - №2 – С 14-22 Задорин Ю Зачем понадобилось отделять местное самоуправление от государства?// Муниципальная власть – М, 2000 - № 1/2 – С 23-28 Островская ТВ, Задорин ИВ Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Политика – М, зима 1998-1999 - №4 – С 35-57

<sup>8</sup> Дилигенский Г Что мы знаем о демократии и гражданском обществе?// Дилигенский Г, Зубов А, Харходин О – М Фонд Карнеги, 1997 – 175 с - (Pro et Contra? Т 2, № 4 ) Жабин А, Матвеев Ю, Шалимов С Место и роль муниципального образования в системе федеративных отношений в России// Федерализм – М, 2002 - № 2 – С 125-138. Жабин А, Матвеев Ю Местное самоуправление в системе российского федерализма// Федерализм – М, 2001 - № 3 – С 213-226 Кузнецов С В Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства// Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (Опыт России и Германии) - Ростов-на-Дону, 2002 – 176 с Полуян Л Я, Парамонова А Р Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика – М, 2000 - № 10 – С 34-40

труды как отечественных<sup>9</sup> (Э.Ю. Абеянискас, Н.М. Клемин, Г. Козаева, С.В. Кузнецов, В.П. Тимошенко и другие), так и зарубежных<sup>10</sup> (Д. Боргсдорф, Д. Вилсон, Г. Вольман, Ж. Доменак, В. Дюран, Ю. Лауриньяки, Т. Линкола, Н. Мошам, Ж. Оффердал, Дж. Чендлер и другие) авторов по исследованию вопросов организации местного уровня власти в других странах.

<sup>9</sup> Абеянискас Э Ю, Тимошенко В П Опыт развития местного самоуправления в России и странах Запада// Государственная власть и местное самоуправление в России в контексте процессов модернизации - Челябинск, 2002 - С 207 - 226 Клемин Н М Местные органы власти в структуре управления Великобритании - М Знание, 1991 - 328 с Козаева Г Канадская модель федерализма Сегодняшнее состояние регионального и местного управления в Российской Федерации // Адаптация канадского опыта в России взгляды, мнения, позиции - М, 2000 - С 13-19 Кузнецов С В Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства// Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (Опыт России и Германии) - Ростов-на-Дону, 2002 - 176 с

<sup>10</sup> Боргсдорф Д Местный житель избиратель, плательщик налогов, потребитель / Пер с англ - Обнинск Ин-т муниципального управления, 2002 - 28 с Вольман Г Перестройка местного самоуправления - требования демократизации и управленческих реформ// Материалы международной конференции Центр Регионы Местное самоуправление к новой концепции взаимоотношений (Российский и зарубежный опыт) М-2000 - С 47-58 Дюран В Местные органы власти во Франции - М Прогресс, 1996 - 324 с Лауриньяки Ю, Линкола Т, Прятта К Местное и региональное управление в Финляндии Союз местных органов самоуправления Финляндии - М Знание, 1996 - 304 с Оффердал Ж Местное самоуправление в Скандинавии достижения и перспективы// Полис - М, 1999 - № 2 - С 155-168 Chandler J A // Conclusion // Local Government in Liberal Democracies I, NY 1993, 189 P Mauchamp N La France d'aujourd'hui Civilisation Paris 1997 177 P Wilson D Game Ch, Leach S Stocker G Local Government in the United Kingdom, Houndmills, 1994, 389 P Wolman H Decentralization what it is and why we should care// Decentralization, Local Government and Markets Oxford 1990, P 31 Wolman H Reinventing decentral governance in formerly socialist countries The cases of Poland, Hungary and East Germany// Paper prepared for presentation at XVII th World Congress August 1997, P 20-24

Итак, обращаясь к разработке темы местного самоуправления, необходимо отметить, что настоящий период становления и развития системы локальной власти активно обсуждается в рамках теоретического дискурса. И все же, несмотря на изобилие исследований отдельных экономических, юридических, социальных, административных аспектов данного института, в связи с недостаточностью освещения вопросов местного управления, связанных с механизмами осуществления локальной власти, ее месте в рамках трехуровневой системы управления государством и обществом возникает необходимость дополнительного и более глубинного изучения феномена местной власти политологами.

**Цели и задачи исследования.** Цель предлагаемого исследования заключается в исследовании динамики современной системы муниципальной власти, уточнении и определении перспектив ее развития на основе внедрения новой модели организации местного самоуправления в РФ с учетом существующих зарубежных моделей, а также соответствующего российского опыта и современных условий отечественного государственного строительства.

На основании поставленной цели задачи работы формулируются следующим образом:

- исследовать и систематизировать зарубежные и отечественные теоретические представления о местном самоуправлении как политическом институте, одной из форм организации политической власти в современном российском обществе;
- раскрыть природу и содержание местного самоуправления как специфического политического института в условиях современной России, выявить особенности взаимодействия муниципалитетов с другими субъектами политического процесса (ветвями государственной власти, бизнес-сообществом, НКО, корпусами граждан);
- обосновать и исследовать основные этапы развития современной системы местного управления в РФ, описать их политико-правовые и социально-экономические характеристики;
- осуществить сравнительно-исторический анализ российской и зарубежных систем местного управления, выявить общие и отличительные черты в эволюции данного политического института;

- охарактеризовать особенности внедрения новых законодательных положений в отечественную практику осуществления местной власти, выявить тенденции развития института местного самоуправления в современной России

**Объектом исследования** является местное самоуправление в системе российской государственности, взаимодействие данного института с другими участниками политического процесса.

**Предмет исследования**, согласно поставленным целям и задачам, представлен динамическими процессуальными характеристиками местного самоуправления в условиях политической системы современной России.

**Методологическую базу** диссертации составляет совокупность приемов и способов научного анализа, целесообразность применения которых определяется характером объекта и предмета исследования. Теоретико-методологическую базу составляют как общенаучные, так и специализированные методы познания (системный, компаративный, исторический, политико-правовой, социологический подходы). Особое место среди них занимает институциональный подход, способствующий выявлению степени влияния политических институтов на характер политического процесса.

**Эмпирическая база** исследования представлена законодательными актами, архивными (в том числе статистическими) источниками, материалами СМИ, материалами заседания Правительства РФ.

**Научная новизна** исследования. В результате проведенной работы автором индивидуально сформулированы следующие положения и получены выводы:

- 1 изучены и обобщены зарубежные и отечественные теоретические подходы к пониманию природы, роли, функций местного самоуправления, описаны его структура и институциональные характеристики в рамках современной российской политической системы;
- 2 на основе междисциплинарного анализа местного самоуправления уточнены и выявлены формы и механизмы взаимодействия муниципалитетов с различными акторами современного российского политического процесса;
- 3 в рамках сравнительно-исторического подхода к изучению российской и зарубежных систем местного управления выявлены общие и отличительные черты развития этого отечественного политического института;

4 определены и раскрыты основные этапы развития современной системы местного управления в РФ, осуществлен анализ новейших правовых положений, регулирующих вопросы локальной власти и ее взаимодействия с государственными органами, намечены и проанализированы основные тенденции развития института местного самоуправления в современной России.

**Научно-практическая значимость** исследования. Теоретическое значение продланного исследования состоит в разработке и уточнении концептуальных и методологических оснований анализа сущности и места института местного самоуправления в современной России. Полученные выводы расширяют возможности для дальнейшего углубленного изучения природы местной власти, ее свойств и места в общей системе государственно-общественного управления.

Материалы диссертационного исследования могут найти свое практическое применение при решении задач прикладного характера в сфере осуществления местного самоуправления. Также работа может быть использована при чтении курсов, проведении семинарских занятий и подготовке учебных материалов и программ по общей и прикладной политологии, теории государственного управления.

**Апробация диссертации.** Основные идеи, выводы апробированы автором в выступлениях на научных конференциях, заседаниях кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова. Диссертационные положения изложены также в научных публикациях.

Поставленные цели и задачи исследования предопределили **структуру** работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены цели и задачи, предмет и объект работы, степень разработанности избранной темы, охарактеризованы методологическая основа и эмпирическая база, обоснована научно-практическая значимость, а также положения, выносимые на защиту.

**Первая глава - «Организация местной власти – теоретические аспекты проблемы»** - посвящена разработке теоретико-методологических оснований исследования, раскрывающих существующие подходы к определению местного самоуправления, анализу основных теоретических моделей данного института

В § 1 «Концептуальные подходы к определению понятия и трактовке содержания местного самоуправления» рассматриваются различные трактовки, теории и подходы к изучению местного самоуправления. В этом контексте особое внимание уделяется понятию местного сообщества, которое является основополагающим при понимании сущности местной власти, но которое не нашло места в отечественном законодательстве.

Автор показывает, что в России традиционно государственное и местное управление рассматриваются как единый властный институт. Это во многом обусловлено тем, что органы местного самоуправления выполняют значительную часть государственных полномочий. Обращаясь к практике осуществления местного самоуправления, диссертант констатирует, что и у политических элит, и у населения сохраняется ментальность советской поры, когда местная власть для принятия собственных решений ждет установок от власти государственной. Признать, что местное самоуправление - форма самоорганизации населения, сегодня мешает неверие в силы общества регулировать свою жизнь и деятельность самостоятельно, без принуждения государственных институтов.

Развивая методологические установки, автор обращает внимание на двойственный характер местной власти. В диссертации отмечается, что с одной стороны, локальные органы должны проводить политику федерального Центра, но в то же время местная власть призвана выражать интересы граждан. Тот факт, что современное общество носит сложный, негомогенный характер требует, чтобы интересы различных групп населения были выявлены и артикулированы. Выступая в роли арбитра между ними, власть приобретает политический характер. Таким образом, именно местная власть является центром столкновения интересов как государственных, так и частных.

Обращаясь к научной полемике по данным проблемам, диссертант показывает, что общими и для государства и для местной власти являются также механизмы формирования публичной власти, а именно - выборы, деятельность представительных органов и так далее. Более того, именно они представляют собой элементы самоуправления на разных с точки зрения территориального деления уровнях.

Сравнивая государственную и местную власть, диссертант разграничивает такие понятия, как «политическая власть», власть «управленческая» и «самоорганизация общества». Первая категория характеризуется иерархичностью отношений, жесткой системой

субординации. Для политической власти свойственно применение техник доминирования. Собственно управление предполагает в первую очередь наличие механизмов регулирования, профессиональную деятельность по оказанию услуг населению. Причем регулятивные техники используются как на государственном, так и на местном уровнях власти. А вот самоорганизация общества получила свое непосредственное выражение в институтах местной власти. Соответственно на данном уровне регулятивные механизмы существуют наряду с самодеятельностью, самоуправлением.

В § 2 «Местное самоуправление как элемент политической структуры современной российской государственности. Реформа местного самоуправления» раскрывается эволюция местной власти в условиях современного периода развития политической системы. В качестве критерия, взятого за основу периодизации, автор использует отношения между федеральной, региональной и местной уровнями власти. Опираясь на современный постсоветский период развития российской государственности, в исследовании выделяются следующие этапы: 1990 – 1994 годы – период приватизации и формирования муниципальной собственности, когда муниципальные работники, наряду с рутинными сезонными задачами, были вынуждены включаться в макроэкономические и политические процессы нового государства; 1995 – 1999 годы – период «борьбы за территорию», характеризующийся слабостью федерального Центра, прекращением социально-экономических реформ, борьбой на местах над контролем за ресурсами между регионами и местной властью; 2000 – настоящее время – период усиления центральной власти и формирования вертикально интегрированных финансово-промышленных групп, явившихся инициатором передела собственности с 1999 года. Автор особо обращает внимание на тот факт, что в свою очередь, муниципалитеты, разделив с крупным бизнесом и региональными структурами «зоны влияния», озабочены укреплением собственной власти и развитием контролируемых ими местных структур.

Вместе с тем, раскрывая характер взаимоотношений федерального, регионального и местного уровней, автор также выделяет модели данного взаимодействия.

Первая была связана с нахождением компромисса между Центром и региональными властями. Взамен на согласие последних действовать в русле федеральной политики центральная власть не вмешивалась в отношения «регионы – местная власть». Огромное количество

противоречий в законодательстве государства явилось следствием подобной схемы взаимодействия<sup>11</sup>

Вторая модель основывалась на объединении Центра и местных властей против регионального уровня. В работе подчеркивается, что данный тип взаимодействия представлялся оптимальным для органов местного самоуправления, где они выступали в качестве партнеров Центра. Однако общая эффективность власти снижалась вследствие отсутствия четкой и единой концептуальной и практической основы управления государством.

Третье направление, по мнению диссертанта, было связано с формированием жесткой вертикали власти, причем именно эта тенденция и возобладала впоследствии.

Анализируя современную российскую практику выстраивания вертикали власти, автор приходит к выводу о том, что Центр фактически устранил региональный уровень управления и начал напрямую координировать действия местной власти. Таким образом в диссертации отмечается, что структура управления государством упрощается и генерализуется из модели «федеральный центр – регионы – местный уровень» в двухзвенную систему «федеральный центр – местная власть». Следовательно, в исследовании делается вывод о том, что выстраиваемая властная вертикаль полностью подчиняет себе различные уровни власти, постепенно унифицируя систему управления на общегосударственном уровне.

В данном параграфе анализируются также отношения местной власти с бизнес-структурами и некоммерческим сектором. Автор указывает на относительную неразвитость НКО. Примечательно, что в этом случае именно государство должно поощрять развитие данного сектора, а также усиливать и поддерживать уже начавшийся процесс ассоциирования муниципальных образований.

Исследуя отношения с другим агентом, бизнес-структурами, автор выделяет важнейшие черты экономического поведения у современного поколения муниципалов: ориентация на сохранение сложившегося статус-кво в отношениях с крупными бизнес-группами; реализация собственных коммерческих интересов с помощью контроля за рынком строительных услуг и земельных ресурсов на местном уровне.

---

<sup>11</sup> Демин И. Ю. Автореферат диссертации «Реформа местного самоуправления в РФ: подходы к реализации и механизмы осуществления» М., 2002 С. 22-23

Далее в работе анализируется начавшаяся реформа местного самоуправления, выделяются основные направления и этапы нововведений.

В § 3 «Модели местного самоуправления. Децентрализация и местное самоуправление» диссертантом рассмотрены основные классические (общественная и государственническая) теории местной власти применительно к различным этапам развития российского локального управления.

Опираясь на прошлый и современный опыт, автор отмечает, что выдвинутые в XIX в. государственническая и общественная теории местного самоуправления существуют и по сей день в модифицированных формах. В современной России преобладает государственнический подход к пониманию природы и функций местного самоуправления, так как это институт, действующий в рамках государства. В работе указывается, что политическая воля Центра и государственный суверенитет ограничивают автономию и устанавливают пределы самостоятельности местной власти, причем политика, проводимая современной центральной властью, свидетельствует о все большем огосударствлении институтов местного управления.

Развивая мысль о природе местной власти в современном российском обществе, автор показывает, что проблемным моментом остается вопрос о наличии системы именно самоуправления. В диссертационном исследовании признается наличие двух плоскостей: формально законодательно закреплено наличие местных органов власти в РФ, а местное самоуправление, по мнению ряда исследователей, существует уже более десяти; реально же органы местной власти являются органами местного управления, представляя собой нижний уровень власти государственной.

Автор отмечает, что попытки становления системы местного самоуправления действительно предпринимались с начала 1990-ых годов. Однако данный институт рассматривался скорее как желаемый. Несмотря на то, что местное самоуправление не было простой фикцией, так как население действительно избирало органы местной власти, ожидания, предъявляемые к местному самоуправлению, оказались завышенными. В период с 1991 по 1995 годов местное самоуправление фактически отсутствовало, и это было вызвано своеобразным отношением политической элиты к данному институту, заключающимся в противопоставлении реального опыта местного

советского управления идеализированным представлениям о самоуправлении в странах Запада.

Продолжая исследование эволюции попыток построения системы местного самоуправления, диссертант признает, что положения общественной теории местного самоуправления заимствовались российскими разработчиками реформ и во второй половине 90-х, причем национальные традиции отражались в проектах весьма незначительно. В результате, ни механизмы осуществления руководства местным социально-экономическим развитием, которые должны были быть созданы в ходе реформ, ни ценности, на которые эти реформы опирались и которые должны были разделяться обществом, не имели основы в российской политической культуре. Население воспринимало центральную власть ответственной за проблемы в области повседневного социально-экономического обеспечения.

В данной связи в диссертации делается вывод о том, что современная федеральная власть фактически однозначно рассматривает местный уровень в рамках государственно-экономического подхода, о чем свидетельствует политика Центра за последнее время.

Далее автор переходит к раскрытию понятий децентрализации, деконцентрации, деволюции и нонцентрализма. Данный вопрос в диссертации поднят в связи с ориентацией федеральной власти на построение децентрализованной системы местного самоуправления. Однако в результате анализа сути данных явлений диссертант приходит к выводу о построении именно деконцентрированной модели местной власти.

**Вторая глава - «Сравнительно-исторический опыт организации локальной власти»** - посвящена анализу основных исторических и современных моделей местного самоуправления зарубежом, а также эволюции отечественной системы организации местной власти.

В § 1 «Системы местного самоуправления зарубежных стран в историко-политологическом аспекте» исследуются общие тенденции развития местного уровня управления современных европейских государств как унитарного, так и федеративного устройств. К данным трендам автор относит развитие местного самоуправления и деконцентрацию. В работе рассматриваются также различные типы реформ структурные, связанные с отношениями между различными уровнями местного самоуправления, организационные, затрагивающие внутреннюю структуру органов власти и управления на местах, и

функциональные, предполагающие перераспределение функциональных отношений между местным, региональным и центральным уровнями. Примечательно, что реформирование современной российской системы местной власти ведется по всем выделенным направлениям.

Далее в исследовании выделяются основные модели местного самоуправления англосаксонская и континентальная (французская, наполеоновская). В параграфе представлена более широкая классификация, предложенная А. Гессером. Автор, поддерживая данную типологию, связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности. На основе данных факторов можно выделить «исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы – США); «либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления по свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия). Условно можно говорить и о смешанных моделях, сочетающих автономную власть на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком (Восточная Германия).

Описывая современную Россию, автор относит ее именно к «либерализованным государствам верховной власти», однако некоторые элементы смешанных моделей находят свое отражение в нормативных актах, регулирующих современную систему местной власти в РФ.

В § 2 «Эволюция местного самоуправления в России» дан анализ различных этапов развития отечественной системы управления на местах.

В работе констатируется, что во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в условиях кризиса, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

Описывая этапы развития системы местной власти, автор отмечает, что наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, иногда в менее заметной мере проявлялась и третья - становление и развитие местного самоуправления. На базе проведенного исследования автор делает вывод, что в периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния Центра и провинции.

Продолжая изучение эволюции местного самоуправления, диссертант показывает, что с началом перестройки российское государство начало ориентироваться на построение демократической системы, однако на первом этапе функционирование системы местного самоуправления не лишено было черт анархизма, неоднородности и невозможности какого-либо унифицирования.

**Третья глава – «Перспективы становления системы местного самоуправления в РФ на современном этапе»** - представляет собой исследование современного состояния отечественной системы организации локальной власти. В данной главе автором определяются тенденции ее дальнейшего развития на основе анализа существующей нормативной базы, и прежде всего, с учетом новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В § 1 **«Новый этап демократических реформ в РФ. Проблемы местного самоуправления»** автор настаивает на позиции, что современную систему местного управления сложно назвать самоуправлением по ряду нескольких причин. В данном случае можно констатировать, что реформа не изменяет, а создает местное самоуправление, несмотря на тот факт, что формально законодательно признается наличие данного института в РФ.

Опираясь на современную практику осуществления местной власти, диссертант утверждает, что в общем виде на сегодняшний день проблемы местного самоуправления можно сформулировать двумя позициями – отсутствие финансовой независимости и политической автономии.

В данном контексте в диссертационном исследовании признается, что местные органы находятся в прямой зависимости от федерального, а по большей части регионального уровней. Главным образом эта зависимость носит экономический характер. Более того, региональные органы имеют и другие механизмы воздействия на местную власть, в частности, региональная власть могла досрочно прекратить полномочия мэра или представительного органа местного самоуправления в случае нарушения законодательства, что на практике вело к особым (в основном неформальным) формам кооперации местных и региональных сил либо их противостоянию. В то же время местное население не рассматривает местные органы власти как структуры, способные решить вопросы местного значения.

Проведенный анализ экономических ресурсов и возможностей муниципалитетов показывает, что форма бюджетно-финансовой организации, установленная российским государством для местного самоуправления, закрывает ему путь нормального развития, делает общественное участие в местном самоуправлении абсолютно непривлекательным. В данном контексте автор подчеркивает, что бюджетная политика российского государства на протяжении последнего десятилетия не пыталась откорректировать действие принципов бюджетного федерализма с учетом реальной экономической ситуации, напротив же, она копирует методы бюджетного выравнивания, применяемые в других странах.

Согласно федеральному законодательству, муниципальные образования должны обладать такими атрибутами, как устав, наличие выборных должностей, местный бюджет и собственность. Исследовав статистику муниципальных образований на предмет наличия выделенных атрибутов, в работе делается вывод о том, что многие муниципальные образования не обладают даже этими атрибутами.

Тем не менее, как изложено в § 2 данной главы «Подготовка к обновлению и унификации системы местной власти в современной России», полностью отрицать возможность развития системы местного самоуправления в РФ представляется неверным, так как предпосылки существуют. Автор утверждает, что для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции,

сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля); наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов; активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате).

В работе приводятся примеры, когда органы местного самоуправления и некоммерческие организации совместно начинают строить социальное партнерство. Участие населения в деятельности местного самоуправления постепенно начинает расширяться.

Анализируя динамику экономической системы современной России, автор отмечает, что в целом в 2003-2005 годах начали складываться более благоприятные экономические условия для местного самоуправления. Среди них нужно отметить общую экономическую стабильность и тенденцию к росту, а также принятие пакета федеральных законов и других нормативно-правовых актов, открывающих для органов местного самоуправления более широкие возможности по улучшению системы управления (Земельный кодекс, Федеральная целевая программа «Жилище», программа развития бюджетного федерализма). Диссертант также делает выводы о том, что постепенно начали создаваться условия для вовлечения в экономический оборот земли и недвижимости – тех ресурсов, на которых во многих странах строится финансовая база местного самоуправления.

**§ 3 «Перспективы построения эффективной системы местного самоуправления»** посвящен исследованию основных положений новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Анализируя положения нормативного акта, автор подчеркивает, что сама концепция реализуемой реформы местной власти имеет множество положительных моментов, главное же преимущество состоит в создании системы именно активного самоуправляющегося сообщества, находящегося в постоянном сотрудничестве с органами государственной власти. Как уже было замечено, конкретный человек должен почувствовать свою необходимость в решении вопросов местного значения, а также рассчитывать на удовлетворение собственных запросов.

При подробном анализе положений нового закона, диссертант выявляет и раскрывает недостатки реформы, главными из которых являются ограничение самостоятельности местного самоуправления, осуществление не децентрализованных процессов, а деконцентрации власти, разрастание бюрократического аппарата. В целом, автором констатируется тенденция к дальнейшему огосударствлению местного самоуправления.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы, определяются направления изучения проблемы в дальнейшем.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

- 1 Андрюшина Е В Изменение межбюджетных отношений как основной принцип реформы местного самоуправления. – Теория и практика управления: новые подходы Выпуск первый. М., Издательство «Университетский гуманитарный лицей» 2004. – 0,8 п.л.
- 2 Андрюшина Е В Местное управление как элемент политической структуры современной российской государственности. Реформа местного самоуправления. - Материалы XI Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Выпуск 11. М., Издательство МГУ. 2004 – 0,2 п.л.
- 3 Андрюшина Е.В. Процесс становления местного самоуправления – проблема реформирования государственного управления. – Ломоносов – 2004. М., Издательство МГУ. 2004. Т.1. – 0,1 п.л.
- 4 Андрюшина Е.В. Местное самоуправление в современной России: драматизм утверждения – Власть. М., Издательский дом «Парад». 2006. № 1. – 1,2 п.л.

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»  
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.  
[www.stprint.ru](http://www.stprint.ru) e-mail: [zakaz@stprint.ru](mailto:zakaz@stprint.ru) тел 939-33-38  
Тираж 100 экз. Подписано в печать 20.02 2006 г

2006A  
3681

**12 - 3681**