



005011983

ТЕЛИН Кирилл Олегович

**ВЛИЯНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА ТРАНСФОРМАЦИЮ
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

специальность 23.00.02: политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 МАР 2012

Москва
2012

Диссертация выполнена на кафедре истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор Якунин В.И.

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор Соловьев А.И.

кандидат политических наук
Федоров А.Ю.

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет (факультет политологии)

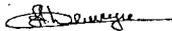
Защита состоится 21 марта 2012 г. в 15.00 на заседании Диссертационного совета. Д 501.001.47 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, факультет политологии, ауд. Г638.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале отдела Научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова в учебном корпусе №1 по адресу: Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, к.4, сектор «Б», 3-й этаж, комн. 300.

Автореферат разослан «20» февраля 2012 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат философских наук,

доцент



Демчук А.Л.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В современном обществе местное самоуправление как неотъемлемый элемент демократической политической системы приобретает все большее значение. Сегодня муниципальная власть является самостоятельным элементом политического процесса, способным сгладить или обострить существующие в системе противоречия и конфликты. Развитие муниципального хозяйства, совершенствование системы местного представительства, а также системная поддержка непосредственного участия населения в политическом процессе, – все это обеспечивает еще более тесную связь системы государственного и муниципального управления с населением, усиливая степень ответственности и прозрачности власти.

Вместе с тем, местное самоуправление не может рассматриваться вне институциональных контуров политического управления, включающих в себя другие уровни власти, такие, как федеральный и региональный. В процессе формирования муниципальной власти и ее инкорпорирования в систему отношений внутри государственного управления в целом, необходимо учитывать эффективность и результативность взаимодействия подобных уровней с местным самоуправлением.

Особую актуальность в настоящее время приобретают и более конкретные вопросы, связанные с проведением муниципальной реформы в условиях трансформации российского федерализма. Ключевой предпосылкой, для успеха реформы является реальная децентрализация власти внутри административно-политической системы, однако в современной России тренд к подобному делегированию административных и властных полномочий существенно ограничивается общегосударственной стратегией развития, в рамках которой акцент делается на укрепление федерального центра и его реальной власти внутри государства. Кроме того, отсутствие завершенной и системной региональной политики усугубляет основные проблемы

Р.О

отечественной муниципальной власти. Вплоть до последнего времени, для большей части институтов местного самоуправления и непосредственного участия населения в политике характерна объективная нехватка доверия, сравнительно узкий объем реально исполняемых полномочий и общая неопределенность роли в политической системе как конкретного региона, так и страны в целом.

Актуальность и значимость настоящего исследования может быть обозначена в двух взаимосвязанных и взаимообусловленных аспектах: теоретическом и практическом. С теоретической точки зрения, важно отметить, что в современной политической науке объективно недостаточно изучены вопросы взаимного проникновения федерального, регионального и муниципального уровня при проведении фундаментальных и системных изменений в каком-либо из них. Местное самоуправление как пласт публичной политики и элемент политического процесса фактически выключается из анализируемого проблемного поля; кроме того, даже в исследованиях, непосредственно касающихся муниципальной реформы или муниципальной власти, многие ключевые параметры на сегодняшний день исследуются весьма поверхностно – так, недостаточно четко описываются как роль и перспективы развития местного самоуправления, так и определение того, какие процессы можно объединять в рамках понятия «муниципальная реформа».

С практической же точки зрения, исследование муниципальной реформы в контексте трансформации всей системы отечественного федерализма представляет интерес именно в отношении взаимного влияния и проникновения трех уровней единой государственной власти друг в друга, а также возможного мультипликативного эффекта от такого проникновения и усиления систематизации государственной политики. Потенциал муниципального уровня власти позволяет рассматривать реализуемую в России реформу местного самоуправления не только как самостоятельный вектор государственной политики, но и как важный элемент общей стратегии

гармонизации и оптимизации политического процесса в стране, а также как инструмент общественной консолидации и национального единения.

Степень научной разработанности проблемы

Несмотря на то, что местное самоуправление давно является важным проблемным полем политической науки и привлекает внимание значительного количества исследователей, характерной особенностью научной разработанности этой области является неравномерное изучение различных ее направлений.

Так, среди современных ученых, исследующих концептуальные основы муниципального управления, его правовой и социальный фундамент, можно выделить видных российских исследователей Г.В. Атаманчука, И.А. Василенко, И.В. Выдрина, В.В. Граждана, И.Ю. Демина, Н.А. Емельянова, А.А. Замотаева, В.В. Исакова, О.Е. Кутафина, С.В. Самодина, Л.В. Сморгунова, Д.А. Тихонова, В.И. Фадеева и пр.¹ При этом, значительная часть означенных работ акцентирует внимание на роли государства и права в процессе формирования местного самоуправления, оставляя вне поля исследования многие вопросы гражданско-правового и демократического характера.

Хорошо разработанным в отечественной политической науке является также направление, исследующее историю развития местного самоуправления в России, особенно в рамках земского периода; ей посвящены фундаментальные работы А.Ю. Мельвиля, Е.П. Казбана, Н.А. Омельченко,

¹ *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) // Учебное пособие, М, 2000; *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление, - М.: Гардарики, 2007; *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). - Екатеринбург, 1998; *Гражданин В.В.* Теория управления. - М., 2004; *Демина И.Ю.* Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: подходы к реализации и механизмы осуществления. - М., 2002; *Емельянов Н.А.* Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. - Тула, 1997; *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины - М., 1999; *Исаков В.В.* Местное самоуправление в России: опыт становления и проблемы функционирования (теоретико-прикладной анализ). - М., 2007; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2000; *Самодина С.В.* Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в современной России (1993-2007 гг.). - М., МГУ, 2007; *Сморгунов Л.В.* Государственная политика и управление. Учебник. - М., «РОССПЭН», 2006; *Тихонов Д.А.* Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. - М., 2004.

А.Ю. Шутова².

С системных позиций исследуют проблематику местного самоуправления, в той или иной степени, Г.К. Ашин, Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов, А.Е. Когут, В.П. Пугачев, А.И. Соловьев³. Среди зарубежных исследователей важно выделить современных теоретиков Дж. Чэндлера, К. Фокса и М. Дж. Шизля, Э. Уэлша, Г. Уолмана и У. Уонга⁴.

Важное влияние на содержание современных научных исследований местного самоуправления оказали работы, касающиеся анализа политического пространства и гражданского общества: к числу таковых относятся труды Г. Алмонда, Ф. Броделя, П. Бурдьё, Р. Даля, Д. Норта, Т. Парсонса, Ю. Хабермаса⁵. Из классиков отечественной политической мысли нельзя не отметить произведения А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, С.Ю. Витте, А.Д. Градовского, Н. Коркунова, Б.Н. Чичерина⁶, в которых исследуются не только отечественные, но и зарубежные основы местного самоуправления, а также динамика развития его ключевых институтов.

Фундаментальными для целей и задач настоящего исследования

² Мельвил А.Ю. Политические ценности и ориентации и политические институты / Россия политическая. Московский центр Карнеги. М., 1998; Мельвил А.Ю. Проблемы политической трансформации и модернизации России (отв. ред.). Москва: МОНФ, 2001; Казбан Е.П., Омельченко Н.А. История государственного управления в России. – М., 1999; Лантвеа Л.Е., Шутова А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. Приложения. М., 1999; Шутова А.Ю. Земская избирательная система // Полис – М., 1998, №2; Шутова А.Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала XX в. // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 1998, №4.

³ Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Местное самоуправление – демократическая основа управления в государстве // Основы теории государственного управления. М., 2000; Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М.: Аспект Пресс, 2002.

⁴ Chandler J.A. Local Government in Liberal Democracies – N.Y., 1993; Fox, Kenneth. Better City Government: Innovation in American Urban Politics, 1850–1937. Philadelphia: Temple University Press, 1977; Schiesl, Martin J. The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America: 1880–1920. Berkeley: University of California Press, 1977; Welsh E., Wong W. Public Administration in Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and non-Western Nations, Public Administrative Review, 1998, Vol. 58, #1; Wolman H. Reinventing decentral governance in formerly socialist countries... // Review for XVII World Congress, 1997.

⁵ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // 'Полис' (Политические исследования) 1992, №4; Бродель Ф. Грамматика цивилизаций. – М., «Весь мир», 2008.; Бурдьё П. Социальное пространство: поля и практики. – М., «Алетейя», Институт экспериментальной социологии, 2007; Дали Р. Полиархия: участие и оппозиция. – М., НИУ-ВШЭ, 2010; Норт Д. Понимание процесса экономических изменений – М., НИУ-ВШЭ, 2010; Парсонс Т. О структуре социального действия – М., «Директмедиа паблишинг», 2007; Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность., – М., Academia, 1995.

⁶ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., Наука, 1996; Градовский А.Д. Пачала русского государственного права — Собр. Сочинений в 9-ти томах. — СПб, 1899-1904.; Коркунов Н.М. Русское государственное право — СПб.: Тип. М.М.Стасюлевича, 1908; Чичерин Б.Н. О народном представительстве // Антология мировой политической мысли, т.4 / Под ред. Т. Алексеевой, М., 1997.

представляются работы, посвященные федерализму и федералистской практике существования государственных и политических систем: в числе ключевых авторов здесь необходимо отметить Д. Элейзера, А. Лейпхарта, У. Ливингстона, В. Острома, У. Райкера, К. Уира⁷, а также отечественных специалистов – Р.Ф. Туровского, В.Б. Зотова, Г.В. Каменскую, М.Х. Фарушкина, И.М. Бусыгину⁸.

Вместе с тем, исследования, посвященные проблеме системного и равноправного взаимодействия местного самоуправления с другими уровнями государственной власти, встречаются довольно редко. Из работ, сохранивших свою актуальность, в данном разделе можно выделить работы Е.В. Беспаловой, А.П. Жабина и Ю.М. Матвеева, Е.М. Ковешникова, В.А. Лапина и В.Я. Любовного⁹, а также Р.Ф. Туровского. Впрочем, многие другие статьи и монографии, написанные в рамках данного аспекта, зачастую удаляются от заявленной темы и уходят в область теоретизирования и исследования публичной власти в целом, не затрагивая реальный контекст муниципального уровня.

Таким образом, анализ литературы демонстрирует значительную заинтересованность зарубежного и отечественного научного сообщества к проблематике местного самоуправления и муниципальной власти; многоаспектность и широта представленных исследований свидетельствуют о наличии значительного спектра подходов к рассмотрению роли и места местного самоуправления в политической системе современного общества.

⁷ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115; Лейпхарт А. Демократия в многостатных обществах. Сравнительное исследование. – М., 1997; Livingston, W.S. Federalism and Constitutional Change. – New York: Oxford University Press, 1956; Остром, Уильям. Смысл американского федерализма. – М., «Арена», 1993; Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1964; Wheare, Kenneth C. Federal Government I K.C. Wheare. – London: Oxford University Press, 1963.

⁸ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006; Зотов В.Б. Территориальное управление: методология, теория, практика. – М., 1998; Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. – М., 1998; Фарушкин М.Х. Федерализм и демократия: сложный баланс, «Полис», 1997, №6; Бусыгина И.М., Хайнеманн-Грюдер А. Федерализм и этническое разнообразие в России. – М., РОССПЭИ, 2010.

⁹ Беспалова Е.В. Городской муниципалитет в региональном политическом пространстве: социальный анализ. – Саратов, 2004; Жабин А.П., Матвеев Ю.М. Местное самоуправление в системе российского федерализма // «Федерализм» - М., 2001, №3; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002; Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М.: Дело, 2005.

Однако, наряду с этим нельзя не отметить методологическую узость и концептуальную ограниченность ряда наиболее известных работ, рассматривающих актуальные вопросы муниципального управления с субъективных научных позиций; практически отсутствуют в этой сфере знания комплексные междисциплинарные исследования.

Кроме того, на сегодняшний день исследователями местного самоуправления не предложена работа, исследующая взаимопроникновение федералистской и муниципальной проблематики. Настоящая диссертационная работа представляет собой попытку заполнить этот методический и исследовательский пробел.

Объектом данного диссертационного исследования является муниципальная реформа, реализуемая в Российской Федерации в период с 2003 года по настоящее время.

Предметом исследования являются основные направления воздействия означенной реформы на процессы трансформации отечественного федерализма, понимаемого в настоящем исследовании в качестве особого принципа политической организации, а также обратное влияние федерализма на муниципальную систему.

Целью настоящего диссертационного исследования является определение роли муниципальной реформы в процессе трансформации политической системы Российской Федерации.

Для достижения заявленной цели автору необходимо было решить следующие задачи:

- определить место и значение местного самоуправления в системе государственного и муниципального управления, исследовав отечественные и зарубежные научные оценки о российской муниципальной власти как о политическом институте;
- выявить теоретико-методологические основания исследования муниципальной реформы как особого процесса административно-политической системы, влияющего на территориально-политическое

устройство государства и демократизацию государственного управления;

- определить исторические и политические предпосылки отечественного федерализма, а также раскрыть вектор его трансформации и факторы, предопределяющие подобное развитие;

- обозначить ключевые направления взаимодействия и взаимопроникновения трех уровней политического управления в рамках российского федерализма;

- осуществить анализ потенциала взаимодействий уровней политического управления внутри современной политической системы России в условиях социально-политических изменений, влияющих на характер и масштаб изменений в муниципальной сфере.

Теоретические и методологические основания исследования

Методология данного диссертационного исследования предопределяется характером работы, а также заявленными целью и задачами. Основу настоящего труда составили классические и современные концепции федерализма и местного самоуправления, различные концепции организации и воспроизводства политического пространства и политической элиты, а также теоретические исследования государственной политики и государственного управления.

Сложность объекта диссертационного исследования предопределила необходимость применения системного подхода к изучению политической системы, позволяющий рассматривать процесс современной муниципальной реформы в России как один из элементов трансформации политической системы страны. При рассмотрении роли органов местного самоуправления в политической системе и системе государственного управления была также использована институциональная методология и нормативный анализ.

Нормативно-правовое рассмотрение основ функционирования отечественной политической системы представляло особое значение и в контексте самого процесса трансформации российского федерализма, исследование которого является одной из фундаментальных компонент

настоящей диссертационной работы.

Важно отметить, что институциональный срез исследования представляет собой использование как методологии рационального выбора, так и исторического исследования институциональных основ российской государственности. Первая из означенных частей используется в работе для анализа и определения качественного состояния системы политического управления в современной России с позиции политического участия и обратной связи, исторический же институционализм рассматривает, главным образом, траекторию предшествующего развития местного самоуправления в России и ее влияние на формирование современных институтов МСУ.

Кроме того, автор использовал совокупность общих и специальных методов политической науки и смежных гуманитарных дисциплин. В контексте исследования фундаментальных оснований отечественного и зарубежного местного самоуправления был использован исторический и сравнительный анализ, при определении соотношения политического потенциала трех уровней публичной власти в России была использована методология институционального и социологического подходов. Существенно теоретическую базу исследования обогатило и политико-правовое рассмотрение основных тезисов и материалов исследования, а также социокультурный метод, позволяющий рассматривать представленные в исследовании основные вопросы в контексте развития отечественного политического пространства.

Научная новизна данной работы состоит в следующем:

- предложен новый подход к теоретико-методологическому осмыслению процесса муниципальной реформы;
- разработано и представлено новое понимание российского федерализма как особого принципа политической организации, основанного на плюралистически структурированном суверенитете;
- на основе широкой методологии уточнены и выявлены формы и механизмы взаимодействия и взаимопроникновения всех трех уровней

государственной власти – федерального, регионального и муниципального;

- рассмотрены и раскрыты основные этапы развития современной системы местного самоуправления в РФ, осуществлен системный и комплексный анализ ее сильных и слабых сторон, а также динамики ее развития в условиях трансформации российского федерализма;

- впервые предпринимается попытка политической интерпретации среднего класса как деятельной части российского общества, чье развитие, в значительной степени, зависит от качества системы местного самоуправления;

- продолжающаяся реформа местного самоуправления рассмотрена не только как самостоятельный процесс, но и как важный элемент гармонизации общества и гомеостаза гражданского общества, взаимосвязанный как с государственными органами властями любого уровня, так и с непосредственной политической и социальной активностью широких слоев населения.

Положения, выносимые на защиту

1. Муниципальная реформа представляет собой инкорпорированный в общую стратегию государственного социально-политического развития комплекс институциональных, организационных и процессуальных мер, направленных на решение проблем местных сообществ и общее развитие местного самоуправления как ресурса демократизации политической системы в рамках мирового и национального политического процесса.

2. Большинство современных «концепций федерализма» апеллируют лишь к общей теории государственного устройства. В настоящей работе он рассматривается как основа для пространственно-территориальной организации государственной власти с учетом особенностей развития региональных и местных сообществ; федерализм является не строгим институциональным каркасом политической системы, а особым принципом политической организации, основанном на плюралистически структурированном суверенитете. В этой связи, российский федерализм можно рассматривать как один из ключевых параметров институционального

дизайна политической системы страны, влияющий на развитие отношений центральной государственной власти, региональной власти и местных сообществ.

3. В контексте своей взаимосвязи с федеральным и региональным уровнями государственной власти местное самоуправление представляет собой важный элемент единого национального политического пространства, Процессы, определяющие качественное состояние муниципального управления России, составляют значительную часть общей трансформации политической системы.

4. В настоящее время местное самоуправление как элемент отечественной политической системы рассматривается с двух противоположных точек зрения: в рамках вектора «федеральный центр – муниципальные образования» и в рамках отношений «регионы – муниципальные образования». Одной из главных задач продолжающейся реформы местного самоуправления должно стать формирование единой системы государственного и муниципального управления, где будут репрезентативно представлены цели и интересы каждого из трех уровней власти.

5. Ключевым элементом современной трансформации российского федерализма является интенсификация политического процесса на местах, достижение которой возможно при усовершенствовании и модернизации кооперации регионального и муниципального уровней власти. Роль государственной власти в данном процессе заключается, прежде всего, в необходимости поддержания равноценных и равноправных взаимодействий уровней управления и обеспечении эффективного социального контроля за действиями публичной власти на местах.

6. Местное самоуправление является основой формирования в стране среднего класса в его политическом понимании, являясь, таким образом, важным фактором гармонизации и гомостаза политического процесса. Становление же среднего класса в современной России можно рассматривать

как один из важных индикаторов развития процесса демократизации.

Научно-практическая значимость исследования

Теоретическое значение диссертации состоит в определении роли и значения местного самоуправления и мероприятий по его трансформации в контексте стратегических изменений политической системы Российской Федерации. Практическая значимость исследования заключается в рекомендации скорректировать ряд положений продолжающейся муниципальной реформы и усилить внимание государственных органов власти к проблемам развития местного самоуправления как самостоятельной деятельности локальных сообществ по решению вопросов местного значения и представительству своих интересов.

Данное диссертационное исследование и полученные в ходе него результаты могут быть использованы в различных сферах научно-педагогической деятельности. В научной и образовательной работе их возможно использовать при формировании образовательных программ и учебных курсов (политический менеджмент, муниципальный менеджмент, теория политики и др.), а также для корректировки и дополнения существующего багажа знаний по государственному и муниципальному управлению, а также политическому менеджменту.

Апробация результатов исследования

Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на научных конференциях, круглых столах и заседаниях кафедры истории и теории политики, а также в рамках учебных курсов «Политический менеджмент» и «Государственная политика и управление», преподаваемых автором на кафедре государственной политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова. Основные положения и выводы диссертационного исследования, а также содержащиеся в исследовании рекомендации и прогнозы изложены в публикациях автора

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных материалов и литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** показана актуальность темы исследования, дана оценка современному состоянию проблемы, отражены цель и задачи, объект и предмет исследования. Обоснована научная новизна диссертационной работы, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретико-методологические основания исследования, дается оценка теоретическому и практическому значению работы.

Первая глава «Муниципальная реформа как элемент политического и государственного управления» посвящена рассмотрению фундаментальных теоретических и практических основ изучения местного самоуправления и муниципальной реформы. В главе анализируется нормативная, историческая и теоретико-методологическая местного самоуправления, раскрыта функциональная составляющая его деятельности, а также представлена история формирования современной системы российской муниципальной власти.

В первом параграфе *«Теоретико-методологические основания исследования процесса муниципальной реформы»* подчеркивается необходимость серьезного научного осмысления современного процесса муниципальной реформы. При ее исследовании и реализации нельзя не отметить, что российское общество, вступая в новый этап государственной политики, характеризуемый тезисами модернизации и развития инновационной экономики, сталкивается с объективной необходимостью завершить другие масштабные проекты: административную реформу и трансформацию федеративной структуры, при этом каждый из этих проектов необходимо синхронизировать как между собой, так и с реформой в сфере местного самоуправления. Подобное требование влечет за собой проблему инкорпорации муниципальной реформы и в лоно политического процесса, и в указанные выше процессы.

В параграфе исследуется история местного самоуправления как научной дисциплины и особого предметного поля в рамках государственного

управления; кроме того, анализируются основные понятия, связанные с динамикой развития местного самоуправления, прежде всего понятие «муниципальной реформы». Автор выделяет основные критерии к оценке эффективности управленческого решения, обозначает ключевые параметры и цели муниципальной реформы, а также делает попытку представить новое определение реформы как инкорпорированного в общую стратегию государственного социально-политического развития комплекса институциональных, организационных и процессуальных мер, направленных на решение проблем местного самоуправления и общее развитие последнего общее развитие последнего в качестве ресурса демократизации политической системы.

Во втором параграфе «Содержание муниципальной реформы в условиях федерализма» автор подчеркивает, что на уровне фундаментальных основ политического устройства общества конструирование муниципального пространства, как и его трансформация, является неотъемлемым элементом государственного строительства и государственного управления, а федерализм выступает в качестве принципа политической организации, основанного на плюралистически структурированном суверенитете, то есть таком разделении политической власти, в рамках которого «функции ее разделены между различными уровнями таким способом, благодаря которому все уровни власти, взаимодействуя, могут принимать самостоятельные решения»¹⁰.

Кроме того, автор дополняет понимание федерализма некоторыми содержательными замечаниями. Во-первых, федерализм как принцип политической организации предполагает наличие не просто многообразия полноправных политических субъектов, но и наличие между ними определенной связи, обеспечивающей как постоянное сохранение целостного политического пространства, так и равноправие субъектов, сопровождающееся оптимальным разделением власти как по горизонтали, так и по вертикали. Кроме того, подразумеваемая федерализмом дисперсия

¹⁰ Гончарова И.Б. Политический анализ концепции федерализма, Оренбург, 2002.

полномочий между полноправными участниками политического процесса возможна, как уже отмечалось, далеко не в одних только федеративных государствах - содержащийся в федерализме принцип подразумевает любой структурно оформленный союз независимых властных центров разного территориального уровня¹¹. Подобное понимание федерализма как принципа во многом лишает перспектив статичное определение или дескриптивное описание его основных характеристик того значения, которое имели бы данные методы в случае с институциональным или структурным пониманием.

Автор подчеркивает, что выступая в качестве своеобразной идеологии политической практики, федерализм становится доминантой системы, заточенной на динамику общественных отношений в рамках конструируемого поля политического диалога. Именно поэтому важно особо заметить чрезвычайную роль системы местного самоуправления в существовании эффективной и обладающей устойчивой легитимностью государственной и политической системы. Самоуправление субгосударственных сообществ, присутствующее в государственной системе, способно интенсифицировать выстраивание единого вектора социально-экономического развития, а также приводить большей транспарентности внутри стабильно развивающейся согласно означенному вектору политической системе.

Применительно к актуальной российской действительности автор отмечает, что, как и федерализм, местное самоуправление представляет собой некоторый общественный скреп, интегрирующий общество на том уровне властных отношений, где оказывается наиболее тесным контакт между населением и публичными административными и политическими структурами. Муниципальная реформа в таких условиях, несомненно, запускает сложные социально-политические механизмы, способные изменить восприятие власти в целом, а также уровень имплементации государственной политики и ее соответствия текущей «повестке дня». Посредством

¹¹ Прокофьев А.Е. «Генезис современных теорий федерализма», журнал «Право: теория и практика».

актуализации политического процесса «на местах», неизбежного в условиях любой муниципальной реформы, фактически трансформируется нижний уровень свособразной пирамиды политических отношений, формирующий ключевой пласт ценностных и поведенческих оценок текущего состояния системы. Представление же о принципиальном разрыве или даже «люфте» между системой органов государственной власти и местным самоуправлением не просто пагубно, но и приводит к долгосрочному кризису государства в широком его понимании, то есть как системы общественной самоорганизации.

Третий параграф *«Теория и практика муниципальной реформы»* посвящен генезису современной муниципальной системы Российской Федерации, сложным предпосылкам ее формирования и постепенному транзиту системы от состояния значительной неопределенности до внятной и целостной площадки общенациональной унифицированной системы местного самоуправления, обладающей четко выраженными количественными и качественными стандартами собственной деятельности. Автор отмечает основной вектор реформирования муниципальной системы России, исследует содержание ключевых законопроектов об общих принципах организации системы местного самоуправления – ФЗ №154 (1995 г.) и ФЗ №131 (2003 г.), а также подчеркивает основные достоинства и недостатки системы, повлекшие за собой необходимость современной реформы.

Автор отдельно касается вопроса финансово-экономической дееспособности муниципальных образований, отмечая, что большая часть положений, направленных на повышение экономической роли муниципалитетов, была прописана еще в ФЗ №154, но так и не была практически реализована, предоставив некоторым исследователям повод утверждать, что отсутствие в российском законодательстве нормативного требования «реальной способности» местного самоуправления осуществлять решение вопросов местного значения оказалось фатальным для формирования соответствующих институтов власти, в отличие от Европы, где такая норма

зафиксирована в Европейской хартии местного самоуправления¹². Кроме того, на хозяйственную самостоятельность субъектов муниципальной власти оказало колоссальное влияние и недостаточное внимание к вопросам кадрового обеспечения работы органов муниципальной власти. Формирование и обучение кадров муниципальной службы, системы их подготовки и переквалификации по-прежнему остается острейшей проблемой органов, ответственных за развитие местного самоуправления; в 2008 г. в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев заявил, что «сегодняшней России, системе управления и социальных услуг пужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей»¹³. Подобным заявлением прежние достижения системы подготовки, во многом, были признаны несостоятельными и незначительными: по поручению Президента начались работы по разработке программа подготовки резерва управленческих кадров, который должен включать также и муниципальный уровень.

Вторая глава «Трансформация федерализма в современной России: муниципальный аспект» представляет собой исследование трансформации современной политической системы России в контексте не только отношений центра и регионов, но и в рамках взаимодействия всех трех уровней публичной власти, включая муниципальный. Автор подчеркивает, что в большинстве сохранившихся актуальность исследований федерализм, во многом, принимает формы «конституированного регионализма», что далеко не полно раскрывает основные категории рассматриваемого и в настоящей диссертации явления, а также исключает из предметного поля многие значимые элементы политического процесса, такие, как местное самоуправление и гражданское общество.

¹² «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения», - Европейская Хартия местного самоуправления принята Советом Европы 15 октября 1985 г.

¹³ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ, 5 ноября 2008 г.

В главе подчеркивается, что уровень локальных субнациональных сообществ, понимаемых в качестве самостоятельных и обособленных политических субъектов, не должен выпадать из поля зрения исследователя, рассматривающего связи трех основных уровней государственной власти в сложносоставном и гетерогенном государстве. В соответствии с этим требованием некоторые исследователи предлагают изучать динамику федеративных отношений через политические связи и коммуникации между различными по своему статусу и происхождению социально-политическими сообществами, далеко не обязательно принимающими вид регионов. Разделение государства на такие сообщества, взаимодействующие в рамках федерализма, может принимать вид национально-этнической матрицы (что более применимо в отношении т.н. «гетерогенных обществ», выделяемых А. Лейпхартом) или иного формата кооперации определенных сообществ и общественных сегментов. Как отмечает отечественный политолог и регионалист Р.Ф. Туровский, федерализм в таком случае может рассматриваться как одна из форм консоциативности, или общности – ситуации, в которой государственное образование образовывается из некоторых независимых и автономных субъектов¹⁴. Стоит заметить, впрочем, что один из ведущих зарубежных теоретиков федерализма, уже упомянутый в настоящем исследовании Дэниел Элейзер, напротив, считает любые консоциативные образования проявлением социального измерения именно федерализма¹⁵.

Первый параграф «*Формирование системы местного самоуправления в контексте генезиса современного российского федерализма*» посвящен исследованию процесса формирования муниципальной системы управления, который хронологически совпадал с трансформацией всего российского государства, но при этом содержательно противоречил многим центростремительным импульсам, свойственным процессу постсоветского

¹⁴ Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006, с. 93-95.

¹⁵ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

транзита. Кроме того, усиление властей новоявленных субъектов федерации, вызванное ослаблением центральной власти и наиболее ярко проявившееся в «параде суверенитетов», породило тотальное политическое доминирование региональных элит на муниципальном уровне: несмотря на легальные гарантии и связанный с ними рост легитимности в глазах широких слоев населения, а также появление первых выборных органов, процесс институционализации и оформления местного самоуправления все еще напоминал «диффузию инноваций»¹⁶. Постепенно формирующаяся политически активная прослойка местного населения с одной стороны, стала связана общей неопределенностью своих потенциальных полномочий и компетенций, а с другой, оказалась в жесткой зависимости и субординации по отношению к региональным политическим элитам. В ряде регионов, например, в Москве, правовые предписания властей фактически отменили местное самоуправление в контексте его реальной способности влиять на политический процесс и конструировать политическое пространство.

Большая часть очевидных недостатков системы, существовавшей до принятия ФЗ №131 (2003 г.), были им устранены: однако, многие негативные особенности российской муниципальной системы так и не потеряли своего значения. Еще в конце 1990-х гг. было практически оформлено разделение системы взаимодействий уровней власти на несколько не согласующихся между собой элементов, хотя, как отмечают современные авторы, «институциональные изменения моделей функционирования власти на местном уровне не могут произойти автономно от общего контекста политических изменений»¹⁷. Не были сконструированы и эффективные механизмы согласования интересов на местном уровне: их развитие остановилось на этапе, когда координация управленческих воздействий различных органов и уровней власти осуществляется на основе исключительно субъективных факторов, поддержанных системой

¹⁶ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006, с. 635.

¹⁷ Воронько Т.Л. Представительная власть на местном уровне: проблемы становления и эффективности в современной России. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2007.

неформальных связей и гарантий внутри политической системы. Даже в контексте политики укрупнения регионов и формирования системы федеральных округов местное самоуправление так и не получило в свое распоряжение эффективных механизмов артикуляции собственных потребностей и интересов, а также донесения своей политической позиции до целевых субъектов государственного управления.

Во втором параграфе «Федеральный, региональный, муниципальный уровни власти: проблемы взаимодействия и сотрудничества» автор замечает, что реальное становление системы местного самоуправления в РФ, многими исследователями рассматриваемое отдельно от развития государственной системы в целом, на самом деле было ограничено как минимум двумя значительными факторами, внешними по отношению к местному уровню политического процесса, но непосредственно связанными с региональным и федеральным уровнями. Во-первых, характер задач федерального центра долгое время не позволял ему заняться разработкой полноценной стратегии развития политического пространства страны; формальное исключение местного самоуправления из системы государственных органов власти лишь способствовало вторичному характеру рассмотрения его проблем. Во-вторых, само регулирование деятельности муниципальной власти было отнесено к вопросам совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, которые находились в условиях значительной самостоятельности собственной политики, привнесенной недавно завершившимся «парадом суверенитетов». В результате уже на уровне финансово-экономической самостоятельности созданная муниципальная система оказалась крайне неэффективной: к началу 2000-х гг. из более чем 12 тысяч ячеек местного самоуправления лишь несколько сотен не являлись дотационными и представляли из себя обладавшие реальной самостоятельностью хозяйственные субъекты¹⁸.

¹⁸ Лохтенев А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые аспекты). – М., 2006.

Автор разделяет условия и проблемы взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней власти на институциональные и сущностные и обосновывает это тем, что на протяжении долгого времени развитие отечественной системы местного самоуправления проходило под знаком разделения нормативно-организационных оснований деятельности местной власти и практического функционирования конкретных органов местного самоуправления. Многими исследователями отмечается, что существование МСУ представляло собой крайне интересный с научной точки зрения «феномен» общественно-политической жизни, существование и развитие которого было несовместимо с какими-то общеметодологическими рекомендациями и представляло собой лишь следствие удачного стечения внешних и внутренних обстоятельств¹⁹, а сама конструкция местного самоуправления фактически предопределялась позицией господствующего политического режима в отношении системы государственного управления²⁰.

К числу институциональных условий взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней власти автор относит вопросы, связанные с формированием различных институтов, оказывающих свое влияние на трансформацию отечественного федерализма и государственной политики. Подобными институтами автор называет, прежде всего, объединения муниципалитетов, муниципальные образования первого уровня (муниципальные районы и городские округа). По мнению автора, институциональные условия взаимодействия уровней власти были существенно трансформированы по мере изменения отношений федерального центра и субъектов Федерации посредством образования федеральных округов и укоренения в балансе политических сил региона такого полюса, как федеральный инспектор. Общий тренд к стандартизации взаимоотношений регионов и федерального центра, с одной стороны, был

¹⁹Напр.: Мавлюдов А.А. Местное самоуправление как составная часть демократического общественного устройства // Вестник ТИСБИ. - 2000. - №1; Цветанков К.В. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. - М., 1992. - С. 126.

²⁰Тихонов Д.А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. - М., 2004.

вызван к жизни актуализацией модели «управляемого федерализма»²¹, но с другой, повлек за собой существенное облегчение политической нагрузки на уровень местного самоуправления, с которого были сняты многие неформальные ограничения, сдерживавшие его развитие в течение 1990-х гг. В качестве потенциально значимых институтов в диссертации обозначены Министерство регионального развития, за которым законодательно закреплена координирующая роль при подготовке и реализации комплексных межотраслевых и межтерриториальных проектов социально-экономического развития федеральных округов, в то время, как современные отечественные экономисты отмечают²², что уровень экономического благосостояния в муниципальных образованиях в силу своей дифференциации представляет собой проблему для региональной экономики, а значительное количество ячеек МСУ обладают ярко выраженным моноцентризмом²³ – состоянием, при котором региональный центр и смежные с ним муниципалитеты резко выделяются на фоне периферийных образований по абсолютному большинству экономических показателей. Автор отмечает, что Министерство регионального развития может стать гарантом формирования *многоуровневой* системы учета и удовлетворения общественных интересов, которая агрегирует общенациональные запросы, а также формирует запросы в области международной политики и обеспечения безопасности страны, поскольку методики стратегического планирования в государственном управлении²⁴ могут принести значительный социально-экономический эффект лишь при условии «общей и глубокой децентрализации», то есть в ситуации, когда регионы не будут действовать «с оглядкой на центр»²⁵.

²¹ Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006, стр. 577.

²² Александрова А., Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований, «Вопросы экономики», №8/2005.

²³ Ruble B., Koehn J., Popson N. Fragmented Space in the Russian Federation, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2001.

²⁴ К примеру, д.э.н. замдиректора Института системного анализа РАН А.Швецов

²⁵ Швецов А. Либерализация государственной региональной политики, «Вопросы экономики», №7/2006.

Одну из ключевых ролей в интенсификации подобного взаимодействия действительно может сыграть и институт федеральных инспекторов, представляющих интересы государственного центра в субъектах федерации. Их «стабилизационный» потенциал может быть реализован, в основном, для целей политического контроля и надзора за деятельностью региональных властей; современные же полномочия федеральных инспекторов дублируют функции и компетенции территориальных органов исполнительной власти²⁶, что вызывает к жизни предложения о серьезной модернизации института федеральных инспекторов в направлении переопределения их полномочий.

Институтом развития муниципального пространства могут стать и политические партии и общественные движения, такие, как, например, созданный по инициативе Председателя Правительства РФ В.В. Путина Общероссийский народный фронт, а также одна из форм непосредственного осуществления народом РФ своей власти - территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Отечественные и зарубежные исследователи традиционно выделяют в качестве основных сущностных факторов, препятствующих становлению и развитию эффективно действующей системы местного самоуправления, отсутствие мотивации к политическому участию у широких слоев населения²⁷, а также отсутствие общенациональных ценностей²⁸, разделяя которые, граждане могли бы формировать мощные группы давления и политического участия. Кроме того, к сущностным факторам относятся и несбалансированность компетенций муниципальных и государственных органов власти: в то время, как последние фактически определяют принципы

²⁶ Черкасов К.В. «Главный федеральный инспектор и федеральный инспектор аппарата полномочного представителя президента РФ в федеральном округе: вопросы функционирования на современном этапе» // Государственное устройство и государственное управление, 2006, №4.

²⁷ Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития // Сводный доклад по итогам полевых исследований (июнь-декабрь 2008). Под общей редакцией И.Ю. Юргенса – М., ИНСОП, 2009.

²⁸ Коломин К.Д., Фэлл, Г.. Сравнительный анализ местного самоуправления РФ и КНР: преимущества и недостатки модели // I Международная научная конференция "Новые подходы в антикризисном управлении". – М., РУДН, 2010.

формирования местного самоуправления, оно не имеет в отношении системы государственной власти сколь-либо серьезных прав и полномочий.

Сегодня местный уровень власти существует в условиях жесткой нехватки легитимности: менее 50% населения проявляют интерес к муниципальным выборам – этот показатель практически вдвое меньше, чем, например, в случае с выборами Президента РФ (86% участников соцопросов намерены принять участие в подобном голосовании)²⁹. Причиной этого является, в первую очередь, финансово-экономическая несамостоятельность муниципалитетов, их зависимость от системы государственных межбюджетных трансфертов и существующей системы налогового перераспределения. Кроме того, экономические проблемы усугубляются тем, что основным трендом политической реформы в России является постепенный переход от смешанной парламентской системы к пропорциональной, а также изменение самого принципа функционирования представительных органов власти. Современные механизмы рекрутирования политической элиты все более замыкаются на различных структурах государственной власти, нежели на публичном пространстве и общественной поддержке – сегодня выборы федерального, регионального, а зачастую и муниципального уровня проходят в условиях полного отсутствия независимых депутатов и «самовыдвиженцев», ранее составлявших значительную часть депутатского корпуса и на региональном уровне представлявших интересы субнациональных сообществ. Тем не менее, благодаря становлению весьма специфического «информационного общества», характеризующегося в российских условиях существенным акцентом политического процесса именно на наиболее дискурсивный местный уровень³⁰, наблюдается также и положительное влияние современных средств коммуникации на процесс сглаживания и формирования коллективных ценностей – все более значительные слои населения (в настоящий момент, главным образом, крупных городов)

²⁹ Пресс-выпуск ВЦИОМ №1228 21.05.2009 // www.wciom.ru.

³⁰ *Fercic D. Public Relations and Communication Management in Europe*, Mouton Reader, 2004.

вовлекаются в политический процесс благодаря большей включенности в медийное пространство и текущую «повестку дня». Подобный позитивный сдвиг в дальнейшем может повлечь за собой формирование в России полноценного «политического класса», а возможно, и понимаемого в политическом смысле «среднего класса», характеризуемого достаточно инертными убеждениями и ценностями, в политическом спектре естественно близкими центристским позициям, а также ролью медиатора в политическом процессе: «средний класс» не формирует повестку дня, а отслеживает уже существующие выделившиеся векторы активности, корректируя их и обеспечивая тем самым развитие политического пространства.

В **Заключении** автор подчеркивает, что реформа отечественного местного самоуправления в контексте трансформации российского федерализма является критически важной для решения проблем местных сообществ и общего развития политической системы в направлении демократизации. Диссертант делает общие выводы по проделанной работе, представляет основные результаты исследования, дает оценку теоретической и практической ценности диссертационной работы и намечает контуры для дальнейших исследований по данной проблематике.

Основные положения и выводы диссертации отражены в ряде публикаций автора.

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК:

1. *Телин К.О.* Политический средний класс и трансформация политического пространства // «Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки», №2/2011
2. *Телин К.О.* Концепции федерализма и политический процесс // «Федерализм», №2/2011
3. *Телин К.О.* Реформа местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России // «Проблемный анализ и

государственно-управленческое проектирование», №6/2011

Другие публикации по теме диссертационного исследования:

4. *Телин К.О.* Муниципальная реформа как ключевой фактор обновления политической системы Российской Федерации // SCHOLA-2009: Сборник научных статей факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова / М: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2009. — С. 237–239.

5. *Телин К.О.* Политический средний класс // SCHOLA-2010: Сборник научных статей факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова / М: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2010. — С. 34-37.

6. *Телин К.О.* Влияние муниципальной реформы в России на формирование стратегического государственного менеджмента // Конференция «Ломоносов-2010», секция «Политические науки» - М., 2010.

7. *Телин К.О.* Глобальный геополитический сдвиг и инициирование культурной трансформации в регионе Магриба// Конференция «Ломоносов-2011», секция «Политические науки» - М., 2011.

8. *Телин К.О.* Межрегиональные связи в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации // Сборник статей «Мировая и российская политика». – М., 2009, №2.

9

Подписано в печать: 17.02.2012

Заказ № 6680 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru