

На правах рукописи

МАТВЕЕВ ДМИТРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук



2008

Москва - 2008

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М В Ломоносова

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
Пушкарева Галина Викторовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бербекова Тамара Хатутовна

кандидат политических наук,
Черняев Алексей Вячеславович

Ведущая организация: Российская академия государственной
службы при Президенте РФ

Защита состоится 11 марта 2008 г в 16 20 часов на заседании диссертационного совета Д 501 001 27 при Московском государственном университете им М В Ломоносова по адресу 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, ауд 459

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им М В Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан «08» февраля 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор политических наук



Г В Пушкарева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Демократия предполагает такую организацию публичного поля политики, где созданы все необходимые условия для активного участия граждан в политической жизни, в принятии общественно значимых решений, где гражданам предоставлено право открыто выражать свои взгляды, создавать организации для защиты своих интересов. Важное место в демократическом поле публичной политики занимает местное самоуправление, обеспечивающее согласование интересов частных лиц в решении общих местных дел в совместных интересах. Уровень развития местного самоуправления является значимым показателем демократичности социума, свидетельством активности граждан и их вовлеченности в процессы общественной самоорганизации, важным параметром реального распределения власти в обществе и степени централизации государственного управления.

Выявление тенденций политического развития современной России предполагает изучение процессов, происходящих на низовом, местном уровне, поскольку именно здесь закладываются навыки участия граждан в артикулировании и защите своих интересов, в выработке механизмов их реализации, проявляется способность жителей к самоорганизации, создаются предпосылки для преодоления отчуждения населения от власти. От того, какие процессы, разворачиваются на местном уровне, зависит и общий вектор развития политической системы страны. Местное самоуправление можно рассматривать как особый феномен, способный при должном развитии инициировать «изнутри» перестройку всего общественного организма и способствовать постепенному становлению в России демократической политической системы.

60

Научный интерес к анализу политических аспектов местного самоуправления проявился далеко не сразу. Первоначально в фокусе внимания исследователей оказалась сама политическая система, процессы ее демократической трансформации, когда казалось, что для успеха демократии достаточно ликвидировать наиболее одиозные структуры прежней системы. Однако на практике этот процесс растянулся на весьма длительный период, приобрел характер многопланового, противоречивого, не подчиняющегося простой линейной политической эволюции. Множественность и взаимообусловленность экономических, политических, социокультурных проблем, разрешаемых обществом и властью с разной степенью успеха, генерировали постоянную опасность кризисных ситуаций. На этом фоне процесс становления местного самоуправления представлялся вторичным, зависящим от решения первоочередных экономических и социальных задач. Но в конце десятилетия российских реформ, когда политическая система обрела свои институциональные контуры, а экономическая ситуация в стране стала более стабильной, выяснилось, что на пути достижения демократии на местном уровне (это и создание финансово-экономической базы местного самоуправления, и достижение реального участия населения в решении местных дел, и появление ответственной муниципальной элиты и т.д.) общество почти не продвинулось. Слабое местное самоуправление, так и не занявшее должное место в системе публичной власти, не может играть роль сдерживающего фактора для этатистских, авторитарных тенденций.

В этой связи крайне важным является рассмотрение местного самоуправления как политического института, встроенного в общую систему политических структур, отношений и взаимосвязей. В настоящее время политическая роль местного самоуправления не получила должной оценки, что связано с фиксацией в российской Конституции

тезиса о самостоятельности местного самоуправления и его выводе из системы государственного управления. В этой связи многие авторы склонны рассматривать местное самоуправление исключительно как институт гражданского общества, выполняющий функции внутренней самоорганизации местного сообщества для решения чисто хозяйственных задач, связанных, например, с обеспечением работы коммунальных служб, муниципальных предприятий и т.д. Однако не менее важным является исследование политических свойств данного института, в частности складывающихся в муниципальных образованиях отношений власти, форм согласования интересов и активности жителей территориальных образований.

Местное самоуправление функционирует в сложной системе отношений и взаимосвязей, возникающих в политическом пространстве. Органы местного самоуправления вынуждены взаимодействовать с органами государственной власти, они испытывают на себе давление различных групп интересов, они могут становиться объектом влияния со стороны политических сил. Все это требует рассмотрения местного самоуправления как одного из участников современных политических процессов, как важную составляющую политической системы.

Развитие местного самоуправления в России, являясь необходимым условием демократических преобразований, одновременно несло в себе и все издержки данного процесса. Трансформация российской политической системы проходит противоречиво, в борьбе между либерально-демократической и этатистской тенденциями, что не может не отражаться на ходе изменений в местном самоуправлении. Затянувшийся процесс реформирования местного самоуправления является, с одной стороны, свидетельством неоднозначности представлений политической элиты о месте и роли данного института в общественной жизни, а с

другой – говорит о трудностях становления демократической политической системы в нашей стране. Анализ факторов, определяющих ход реформы местного самоуправления в России, является еще одной причиной, обуславливающей актуальность исследования заявленной проблемы.

Важной предпосылкой актуализации исследуемой темы является и то, что на переломных, кризисных этапах истории, к числу которых, несомненно, относится и последнее десятилетие истории российского общества, существенно обостряется проблема управленческой функции власти. Структурные подвижки в общественных отношениях требуют изменения системы политического управления. Фундаментальной проблемой здесь становится соотношение централизации и децентрализации. Трансформация политической системы и связанная с этим перестройка политического управления ведет к нарушению сложившихся в нем алгоритмов и может спровоцировать как усиление тенденции к неоправданной централизации, так и тенденцию к возрастанию сепаратизма. Поэтому распределение полномочий между центральной властью и местным управлением становится условием успешной трансформации политической системы. Причем это распределение зависит от расклада политических сил в обществе, что политизирует соотношение централизации и децентрализации и, соответственно, роль местного самоуправления в политической системе в целом, делая исследование этого вопроса особенно актуальным.

Наконец, существует еще одна причина обращения к политическим проблемам, сопровождающим становление и функционирование местного самоуправления на современном этапе. Становится очевидным, что не только тип политической системы

определяет соотношение централизации и децентрализации и способ управления на местах, но и система организации местной власти, в свою очередь, выступает критерием, по которому можно точнее определить сущность политической системы. Исследование содержания политических процессов, происходящих на местном уровне, и особенностей складывающихся здесь институтов может стать критерием типологизации политической системы в целом, «лакумсовой бумажкой» его сущности. Политические процессы, протекающие на локальном, местном уровне, во многом воспроизводят матрицу общей политической системы и одновременно обладают собственной внутренней логикой, особенностями и динамикой. Без описания этих особенностей невозможно получить адекватное представление о современной российской политической системе. Это важно учитывать как при оценке перспектив развития самого муниципализма в России, так и в более широком аспекте - для понимания природы политической системы в стране.

Степень разработанности проблемы. Изучение местного самоуправления в нашей стране имеет давнюю традицию, связанную, в первую очередь, с подготовкой и осуществлением земской реформы 1864 г. Стоит отметить, что к этому времени теоретические разработки проблемы местного самоуправления уже существовали в Европе и оттуда проникли в Россию. Одной из первых концепций стала теория «свободной общины», возникшая под влиянием идеалов Великой Французской революции. Община считалась первичной по отношению к государству, отношение которого к ней ограничивалось лишь ее признанием. Основным принципом данной теории местного самоуправления было то, что органы местного самоуправления не являлись государственными и управляли собственными делами общины, негосударственными по своей природе. Государственные органы, по

мнению авторов теории, не имели права вмешиваться в дела общины. В то же время, теория допускала возможность ведения общиной дел, передаваемых государством в управление.

Альтернативой вышеизложенным концепциям местного самоуправления являлась «государственная» теория, разработанная немецкими юристами Л. Штейном, Р. Гнейстом. Русскими идеологами «государственной» школы стали В. П. Безобразов, И. Д. Беляев, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский, М. Н. Свешников, Б. Н. Чичерин и др.¹ По мнению указанных авторов, самоуправление - это возложение на общество решение задач государственного управления на местном уровне. При этом государство сохраняет полный контроль над деятельностью общественного управления. А. Д. Градовский подчеркивал, что «самоуправление предполагает существование сильной и единой государственной власти, которая является главным условием для сохранения политической и национальной целостности страны».²

С точки зрения сторонников этой концепции, сила самоуправления должна заключаться отнюдь не в отделении его от государства, а в служении интересам последнего. Особых местных дел, отличных от государственных, не существует. Задача самоуправления сводилась к выполнению местным сообществом государственных функций. Академик В. П. Безобразов писал, что «самоуправление не есть общественное самоуправление, образчики которых имеются в

¹ Безобразов В. П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть - СПб., 1882; Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства - М., 1888; Градовский А. Д. История местного самоуправления в России. Собр. соч. Т. 2 - СПб., 1899; Он же. Общество и государство. Теоретические очерки. Собр. соч. Т. 3 - СПб., 1899; Он же. Системы местного управления на Западе Европы и в России. Сборник государственных знаний. Т. V, VII - СПб., 1883; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 - СПб., 1909; Т. 2 - СПб., 1893; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2 - СПб., 1910; Он же. О самоуправлении // Мелкая земская единица - СПб., 1903; Свешников М. Н. Основы и пределы самоуправления. Ч. 2 - СПб., 1892; Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII в. - М., 1856; Он же. О народном представительстве - М., 1866 и др.

² Градовский А. Д. История местного самоуправления в России. Соч. Т. 2. С. 75.

акционерных компаниях, ученых и других обществах, а оно есть такое же государственное управление, как и бюрократическое управление, учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»³

Для темы нашего исследования важно отметить тот факт, что «государственная» теория впервые обозначила политический аспект самоуправления. Он был связан с поисками критерия отличия муниципальной власти от государственной. Различия в трактовке этих критериев послужили основанием в выделении в рамках «государственной» теории двух направлений.

Представители первого («политического») направления, которое начал разрабатывать Р. Гнейст, видели специфику природы муниципальных органов власти в особенностях их формирования. Они отмечали, что выборные на местах осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе, в отличие от работающих в государственных органах местного управления на платной основе. В России эту точку зрения поддерживали М. И. Свешников, Н. И. Лазаревский, Б. Е. Нольде, Л. А. Велихов. Однако в дальнейшем выяснилась условность подобного разграничения государственной и муниципальной власти.

Второе направление в рамках «государственной» теории («юридическое»), обоснованное Л. Штейном, имело также своих сторонников в России, наиболее известным среди которых был Н. М. Коркунов. Специфика местного самоуправления усматривалась ими как возможность участия граждан посредством самоуправления в решении некоторых государственных дел, выделенных в его компетенцию. Такой способ участия населения в решении государственных дел, действительно, можно было считать политическим занятием, но, главным

³ Безобразов В. П. Государство и общество. Статьи - СПб, 1882. С. 46.

образом, с формально-юридической точки зрения, отождествляющей политическую сферу с государственным управлением

Консервативное направление исследования местного самоуправления, в большей мере придерживавшееся «государственной» теории, нашло отражение в работах А Д Градовского, Б Н Чичерина, С Ю Витте Авторы впервые указали на связь становления и развития этого института с характером его политической поддержки и типом политического режима

В период НЭПа оживился интерес к муниципальному типу местного самоуправления Появились работы Л А Велихова⁴, в которых под прикрытием коммунистической фразеологии автор пытался развивать идеи муниципализма Упор делался на изучении хозяйственной функции местного самоуправления, обусловленной процессами урбанизации, и поиске путей оптимальной организации городского хозяйства Автор пытался связать идею о необходимости развития муниципализма с идеологическими требованиями представить его в качестве инструмента социалистического обустройства общества.

В конечном счете, развитие советской системы управления, заменившей муниципальную, привело к свертыванию тематики, связанной с проблемами изучения местного самоуправления В какой-то мере эта лакуна оказалась заполнена работами, в которых в основном рассматривались проблемы организации советских органов власти на местах Исследователи советского периода местного самоуправления И Ф Шермет, О Е Кутафин и другие рассматривали функции, компетенцию Советов⁵ Однако советская система по типу управления была далека от действительно муниципальной системы власти

⁴ В слыхов Л А Опыт муниципальной программы - М, 1926, Он же Основы городского хозяйства Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства М, Л, 1928

⁵ Кутафин О Е, Шермет К Ф Компетенция местных Советов - М, 1986, Карлов А А Местные Советы депутатов трудящихся Вопросы организации и деятельности - М, 1975, Лепешкин А И

Важным направлением исследований отечественных ученых явилось изучение опыта муниципализма в зарубежных странах. Здесь следует выделить работы Г В Барабашева, Н А Куфакова, Н С Тимофеева⁶. В настоящее время проблематикой сравнительного анализ муниципальных реформ в странах Запада и в России занимаются И А Василенко, С В Кузнецов⁷. Среди зарубежных авторов, изучающих опыт муниципальных реформ, можно отметить Д Вилсона, Г Вольмана, Ж Доменака, В Дюрана, Ю Лауриньяки, Т Линкола, Ж Оффердала, Дж Чендлера и др.⁸

Истории развития местного самоуправления в нашей стране посвящены работы В В Еермина, М В Федорова, Е М Ковешникова, Л Ф Писарьковой, Е Е Некрасова, В З Черняка, А Ю.Шутова и др.⁹

Юридические аспекты формирования системы местного самоуправления рассмотрены в работах А С Автономова, Н А

Советы - власть народа 1936-1967 гг. - М, 1967, Лютова Т И Инициатива и самостоятельность местных Советов Л, 1968, Местные Советы - органы народовластия Сб науч трудов / Отв ред А Н Ракицкий М, 1983, Пертцки В А Проблемы местного самоуправления в СССР Иркутск, 1963, Щиглик А И Самоуправление в условиях развитого социализма - М, 1985 и др

⁶ Барабашев Г В Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) - М, 1971, Он же Местное самоуправление - М, 1996, См также Куфакова Н А Местное самоуправление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости Учебное пособие - М, 1969, Современный буржуазный федерализм / Отв ред И Д Левин, И М Вайль - М, 1978, Тимофеев Н С Коммунальное право ФРГ - М, 1982 и др

⁷ Василенко И А Организация местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление, М, 2005, Василенко И А Реформы местного самоуправления в Германии // Проблемы теории и практики управления, 2005, №6, 14, 15, 16, 17, 18, 19, Кузнецов С В Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства // Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (Опыт России и Германии), Ростов- н/Д, 2002

⁸ Дюран В Местные органы власти во Франции - М, 1996, Лауриньяки Ю, Линкола Т, Прятта К Местное и региональное управление и Финляндия Союз местных органов самоуправления Финляндии - М, 1996, Оффердал Ж Местное самоуправление в Скандинавии достижения и перспективы // Полис - М, 1999, № 2, Chandler J A // Conclusion // Local Government in Liberal Democracies L, N Y, 1993, Wilson H, Game Ch, Leach S, Stacker G Local Government in the United Kingdom, Houndmills, 1994, Wolman H Decentralization what it is and why we should care//Decentralization, Local Government and Markets Oxford 1990

⁹ Еремян В В, Федоров М В История местного самоуправления в России (ХП - начало XX вв) - М, 1998, Ковешников Е М Государство и местное самоуправление в России - М, 2001, Некрасов Е Е Государственная власть и местное самоуправление в России опыт историко-правового исследования - М, 1999, Писарькова Л Ф Развитие местного самоуправления в России до великих реформ обычай, повинность, право // Отечественная история, 2001, № 2, Черняк В З История государственного и муниципального управления России - М, 2001, Шутов А Ю Политические дискуссии о земской избирательной системе в России (60-90 XIX в) // Вестник Московского университета. Сер. 12, Полит. науки, 1998, № 5

Емельянова, М А Краснова, О Е Кутафина, А Н Писарева, В В Пылина, В И Фадеева П И Шлемина, Е С Шургиной и др ¹⁰

Первая волна публикаций, посвященных реформе местного самоуправления в России, относится к 90-м гг. Можно выделить исследования В В Бакушева, А Г Воронина, В Гельмана, В А Иванковского, В И Голованова, А Т Когута, Н И Кулина, В А Лапина, Р П Мигирова, П О Ореховского, О М Роя, А И Шилова, Г Ф Шиловой и др ¹¹. В этих работах анализируются особенности развития местного самоуправления в условиях начавшейся трансформации российской политической системы.

Своеобразно, в духе социально-классовой теории, пытался трактовать политологические аспекты местного самоуправления Ю Н Ковалев. Он видел в данном институте способ объединения неимущих слоев в противостоянии обеспеченным группам населения ¹². Ф М Бородин рассматривал становление местного самоуправления в связи с вопросами развития политической культуры и политических традиций общества. В поле его зрения находятся, главным образом,

¹⁰ Автономов А С У истоков гражданского общества и местного самоуправления - М, 1998, Государственная власть и местное самоуправление - М, 1997, Емельянов Н А Становление местного самоуправления в России конституционные нормы и реальность - Тула, 1997, Костюков А Н, Копысова С Г Муниципально-правовые отношения - Омск, 2001, Краснов М А Введение в муниципальное право - М, 1993, Куликова С Местное самоуправление конституционно-правовой статус и механизм функционирования - М, 1994, Кутафин О Е Муниципальное право - М, 1998, Местное самоуправление в современной России политика, практика, право - М, 1998,

¹¹ Бажинов М А Гражданское общество и местное самоуправление // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки, 2002, № 4, Бакушев В В, Иванковский В А, Молчанова Л А Городское управление и самоуправления в России: эволюция столичного опыта - М, 1998, Барабашев Г В Местное самоуправление - М, 1996, Воронин А Г Муниципальное хозяйство и управление - М, 2002, Гельман В, Рыженков С, Белокуров Е, Борисова Н Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991- 2001 - М, СПб, Летний сад, 2002, Гильченко Л Местное самоуправление: долгое возвращение становление местного самоуправления в России - М, 1998, Голованов В И Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация - М, 1998, Когут А Т Система местного самоуправления: основа разработки и применения в городах России - СПб, 1995, Кулин Н И Местное самоуправление (система, теория и практика) - Екатеринбург, 1996, Местное самоуправление: основы системного подхода - СПб, 1997, Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности - М, 1993, Мигилов Р П Роль местного самоуправления в осуществлении социальной политики - М, 1998, О М Рой Система государственного и муниципального управления - СПб, 2003, Шилов А И, Шитова Г Ф Город на пути к самоуправлению - М, 1991 и др.

¹² Ковалев Ю Н Местное самоуправление в системе политических отношений региона (социологический аспект) - Саратов, 1996, С 9

аксиологические проблемы становления местного самоуправления, влияние ценностных установок на формирование политического сознания населения на местном уровне¹³

Анализу современного этапа реформы местного самоуправления в России посвящены работы А С Автономова, Е В Андриюшиной, В Гельмана, А Кынева, Н П Медведева, А Пузанова, М В Столярова, А Е Чириковой и др.¹⁴ В этих работах предлагается также комплексный взгляд на весь путь развития местного самоуправления в постсоветской России

Несмотря на большое количество публикаций и диссертационных работ, посвященных местному самоуправлению, проблема роли местного самоуправления в политической системе общества остается слабоизученной. Это связано, во-первых, с недооценкой процессов, проходящих на местном уровне, как важных факторов, влияющих на вектор развития политической системы общества, во-вторых, с необходимостью постоянной научной рефлексии процессов, протекающих на низовых уровнях публичной власти, что особенно актуально в условиях незавершенности становления института местного самоуправления и продолжающимся его реформированием, в-третьих, с необходимостью совершенствования методологического инструментария исследования данного феномена

¹³ Бородин Ф М Новая Концепция самоуправления к XIII Мировому конгрессу социологов Новосибирск 1994 С 37

¹⁴ Автономов А С МСУ – система многоуровневая // Стратегия России, 2004, № 12, Андриюшина Е В Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть, 2006, №1, Гельман В Возвращение Левиафана? Политика децентрализации в современной России // Полис, 2006, № 2, Гельман В От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007, Кынев А Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007, Макаркин А Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007, Медведев Н П Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // В кн: Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред Г В Витткэмпера, Г Я Козлова, В С Авдонина - М, 2006, Пузанов А, Рагозина Л Отчуждение местной власти // Pro et Contra, 2007, январь-февраль, Сирнягин Л Трудное будущее российских городов // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007, Столяров М В Конституционно-правовые основы местного самоуправления // В кн: Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред Г В Витткэмпера, Г Я Козлова, В С Авдонина - М, 2006, Тихонов Д А Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России - М, 2004, Чирикова А Е Социальная политика в малых российских городах: региональные варианты // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах, М, 2007

Объектом данного диссертационного исследования является местное самоуправление в контексте политических отношений

Предмет исследования: институциональные свойства местного самоуправления, определяющие его положение в политической системе общества

Цель исследования заключается в разработке концептуальной модели, раскрывающей институциональные зависимости в российской политической системе, складывающиеся в процессе реформирования института местного самоуправления

Данная цель определила необходимость решения следующих конкретных **задач**

- обобщить и систематизировать сложившиеся в науке подходы к изучению местного самоуправления, вскрыть предпосылки позиционирования местного самоуправления как звена политической системы общества,
- выявить и описать институциональные свойства местного самоуправления,
- определить положение местного самоуправления в политической системе, раскрыть взаимозависимости, возникающие в политической сфере в связи с конкретными практиками функционирования данного института в современном российском обществе,
- обобщить исторический опыт развития местного самоуправления в периоды политических реформ и смены политических систем в России,
- раскрыть содержание современного этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, выявить тенденции развития данного института в условиях политических трансформаций

Теоретико-методологическую основу исследования составляет синтез современных теоретико-методологических концепций, базирующихся на принципах историзма, объективности и системности. Методология исследования основана на сочетании системно-функционального и неинституционального подходов. Первый подход дал возможность изучения местного самоуправления в его многоаспектном многообразии как динамичной целостной подсистемы в совокупности политических институтов, связей и отношений. Второй подход позволил объяснить особенности, специфику становления местного самоуправления как политического института в системе российских политических отношений, проанализировать объект научного познания как в его исторической ретроспективе, так и в сопоставлении особенностей функционирования в различных политических системах.

Теоретическими основами исследования стали, идеи и разработки отечественных и зарубежных ученых по теории политической системы, позволяющими выявить особенности политической модернизации и трансформации политических режимов, обосновать возникающие в политической системе взаимозависимости¹⁵. Особое значение для исследования местного самоуправления как политического института имеют работы, в которых разрабатываются принципы

¹⁵ Алмонд Г, Пауэлл Дж, Стром К, Далтон Р. Сравнительная политология сегодня – М., 2002, Анохин МГ. Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость – М., 1996, Баглай МВ. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права, 2003, № 11, Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли, т II, – М., 1997, Зазнаев О И. Смешанные формы правления, или как масло соединяется с водой // Полис, 2003, № 4, Лейтхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование – М., 1997, Политические системы современной России и послевоенной Германии – Волгоград, 2005, Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах – М., 2004, Шнайдер Э. Политические системы Российской Федерации – М., 2002, Эндриейн Ч. Сравнительный анализ политических систем – М., 2000, Almond G., Powell B. Comparative Politics. System, Process and Policy – Boston. Little, Brown and Co, 1978, Deutsch K. W. The Nerves of Government. Model of Political Communication and Control – New York. Free Press of Glencoe, 1963, Easton D. A Framework for Political Analysis – Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, 1965, Easton D. A Systems Analysis of Political Life – New York. John Wiley and Sons, 1965.

неоинституционального подхода,¹⁶ позволяющие включить в поле анализа не только нормативные факторы, но и институциональные практики

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке концептуальной модели местного самоуправления как институционального компонента политической системы российского общества, включенного в сложную сеть современных взаимосвязей и взаимозависимостей

В ходе исследования автором были получены следующие *результаты, имеющие научную новизну:*

- систематизированы основные подходы к исследованию местного самоуправления, обоснована необходимость рассмотрения местного самоуправления как особого политического института,
- выявлены и описаны на основе методологии неоинституционального подхода свойства института местного самоуправления как комплекса реально работающих норм, правил, регламентирующих процессы самоорганизации местных сообществ,

¹⁶ March J, Olsen J The New Institutionalism Organizational Factors in Political life // American Political Science Review, 1984, Vol 78, N3, March J G, Olsen J P Rediscovering institutions The organizational basis of politics – NY The Free Press, 1989, Ostrom E, Crawford S A Grammar of Institutions // American Political Science Review, 1995, Vol 89, N 3, Hall P, Taylor R Political Science and the Three New Institutionalism // Political Studies, 1996, Vol 44, N5, Blom-Hansen, J A “New Institutional” perspective on Policy networks // Public Administration, 1997 Vol 75, Вейнгайт Б Политические институты с позиций концепции рационального выбора // Политическая наука новые направления Под ред Р Гуина и Х-Д Клингеманна – М, Вече, 1999, Питерс Б Г Политические институты вчера и сегодня // Политическая наука новые направления Под ред Р Гулина и Х-Д Клингеманна – М, Вече, 1999 Хантингтон С Политический порядок в меняющихся обществах – М, «Прогресс-традиция», 2004, Кирдина С Г Институциональные матрицы и развитие России – М, ТЕИС, 2000, Патрушев С В Институционализм в политической науке Этапы, течения, идеи, проблемы // Политическая наука, 2001, № 2, Патрушев С В Институционализм в политической науке Этапы, течения, идеи, проблемы // Зарубежная политология в XX столетии Сб науч тр / РАН ИНИОН Отв ред вып Ильин М В – М, 2001, Радаев В В Новый институциональный подход построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии, 2001, Том IV, №3, Ротстайн Б Политические институты общие проблемы // Политическая наука новые направления Под ред Р Гуина и Х-Д Клингеманна – М, Вече, 1999, Рыбаков А В Политика в институциональном измерении теоретико-методологический аспект Дисс на соискание ученой степени доктора политических наук – М, 2004

- уточнено положение местного самоуправления в политической системе российского общества, выявлены основные факторы, определяющие характер взаимозависимостей между местным самоуправлением и другими политическими институтами,
- выявлена зависимость между типом политической системы и способом организации местного самоуправления в обществе,
- показан противоречивый характер реформирования местного самоуправления в постсоветской России, обоснована объективная неизбежность борьбы тенденций централизации и децентрализации в политических системах переходного типа

Теоретическая и практическая значимость работы. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшем развитии концептуальных основ изучения политических процессов на местном уровне, в изучении проблем становления в России демократии и гражданского общества. Выводы могут быть применены в практике государственного и муниципального строительства, а также учитываться при разработке федерального и регионального законодательства местного самоуправления. Практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов в выработке механизмов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе формирования стабильных в политическом отношении региональных систем, в выработке рекомендаций по формированию политической поддержки местного самоуправления населением, в создании программ подготовки муниципальных служащих и формирования муниципальной политической элиты. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании дисциплин гуманитарного цикла в учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку кадров для муниципальной службы.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях «Политология завтра», в ходе выступлений на кафедре политологии и права Московского государственного областного университета Работа обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи, предмет исследования, раскрываются научная новизна, научная и практическая значимость исследования, отражена степень апробации положений диссертации

В первой главе «Методологические основы политологического анализа института местного самоуправления» проанализированы сложившиеся в науке подходы к изучению местного самоуправления, обоснована необходимость рассмотрения местного самоуправления как звена политической системы общества, сформулированы методологические принципы, положенные в основу данного исследования

В первом параграфе «Особенности теоретической идентификации местного самоуправления» отмечается, что трудности теоретической идентификации местного самоуправления связаны с тем, что муниципальные образования оказались на пересечении двух разнонаправленных потоков С одной стороны, это – усилия органов государственной власти, стремящихся к достижению большей

управляемости обществом, а с другой – активность местных сообществ по выражению и отстаиванию собственных интересов. В этой связи появляется неоднозначность в определении места и роли местного самоуправления в политическом пространстве.

Анализ представленных в научной литературе интерпретаций, характеризующих природу местного самоуправления, показал, что при всей многоплановости исследовательских позиций слабо изучена политическая составляющая местного самоуправления. Автор диссертации показывает, что местное самоуправление является неотъемлемой частью политических отношений, складывающихся в современном обществе. Это проявляется, во-первых, в том, что складывающиеся в муниципальных образованиях отношения власти, обладают общими свойствами, присущими публичной власти. Во-вторых, местное самоуправление включено в общую систему отношений и взаимосвязей, возникающих в политическом пространстве. В-третьих, самодеятельность населения при решении вопросов местного значения, в области распределения ресурсов, определения предпочтений при создании общественных благ на отдельных территориях не может не носить политического характера. Таким образом, местное самоуправление следует рассматривать как особый политический институт, функционирующий в широком политическом контексте.

Во втором параграфе «Институциональные свойства местного самоуправления» на основе методологии неинституционального подхода рассматриваются особенности функционирования местного самоуправления как особого институционального образования. В рамках такого подхода институт местного самоуправления рассматривается как система реально работающих норм, те таких норм, которые воспроизводятся в действиях людей. Исследование института местного самоуправления, таким образом, предполагает выявление реальных моделей поведения, складывающихся в обществе под влиянием, как

законодательных норм, так и исторически сложившихся образцов поведения в сфере совместного решения вопросов местного значения

Как институт, местное самоуправление обеспечивает устойчивое воспроизводство отношений и взаимодействий по поводу совместного решения жителями вопросов местного значения. Качественная определенность данного института достигается за счет закрепления в социально-политическом пространстве особых статусно-ролевых позиций и определения нормативного поля, позволяющего каждому человеку понимать характер предъявляемых к нему требований, ожиданий

Нормативный порядок, конституирующий институт местного самоуправления, складывается под воздействием двух видов нормотворчества – традиции и законодательной деятельности. Если первый вид представляет собой процесс опривычивания реально складывающихся отношений, то второй чаще ориентирован на некоторые идеальные модели конструирования нормативного порядка, отвечающие некоторым ценностям, представлениям законодателей о значении и функциях данного института. В случае серьезного расхождения между формальными (оформленными в виде закона) и неформальными (существующими в виде традиции, культурных паттернов) нормами могут возникать серьезные проблемы в функционировании и развитии самого института.

Местное самоуправление в каждой стране имеет глубокие исторические корни. Краткая характеристика исторических особенностей развития местного самоуправления в разных странах показывает, что становление данного институционального образования шло как естественным способом, когда правила взаимодействий для совместного решения общих проблем вырабатывались самими жителями, так и путем принятия нормативных актов на уровне государственных органов с целью упорядочения системы управления отдельными территориями.

В третьем параграфе «Местное самоуправление в поле политических отношений» предложена модель, раскрывающая положение местного самоуправления в политической системе и реальные взаимозависимости, возникающие в политической сфере в связи с конкретными практиками функционирования данного института

Политическая система в диссертации рассматривается как сложноорганизованная целостность всех политических институтов, что позволяет определить место в политической системе местного самоуправления как института обеспечивающего выражение интересов местного сообщества и его деятельность по воплощению этих интересов в жизнь

В работе предложена концептуальная модель, позволяющая выделить основные факторы, влияющие на характер взаимозависимостей между политическими институтами и местным самоуправлением. Первая группа факторов включает комплекс формально-юридических оснований, обеспечивающих функционирование местного самоуправления как формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом. Наличие в обществе конституционных норм и специальных законов, гарантирующих право граждан на местное самоуправление, является важным условием, как развития института местного самоуправления, так и установления нормативных ограничений для вмешательства государства в деятельность местных сообществ

Вторая группа факторов включает реально сложившиеся механизмы согласования интересов, решения вопросов о разграничении полномочий. Государственные органы, обладающие значительными ресурсами, могут использовать эти ресурсы для усиления давления на местные органы власти, при этом формально оставаясь в рамках правового поля. Это

давление становится особенно сильным там, где местное сообщество оказывается пассивным, неспособным к самоорганизации и к выражению своих интересов

Третья группа факторов включает реально действующие механизмы разрешения конфликтов и споров между двумя сторонами. Поскольку местное сообщество по сравнению с государством обладает несравнимо меньшими ресурсами, то объектом пристального внимания исследователя должен стать вопрос о праве местного самоуправления на судебную защиту своих интересов. Судебные органы выполняют функцию контроля действующего законодательства, и только они могут указать государству как более сильному контрагенту на неправомотность его действий в отношении какого-либо муниципального образования. Если в обществе судебные органы подлинно независимы, то они будут стоять на страже закона, а не интересов одного из контрагентов.

Четвертая группа факторов включает способность местных сообществ устанавливать горизонтальные связи, создавать межмуниципальные объединения. Укрепление позиций местного самоуправления в политической системе общества связано не только с совершенствованием нормативной базы, закрепляющей самостоятельный характер данного института, и развитием гражданской активности населения, но и с созданием межмуниципальных организаций. Каждое отдельное локальное сообщество слишком слабо для противостояния мощи государственной машины и только их объединение в масштабе страны может обеспечить отстаивание интересов территориальных сообществ, получить возможность влиять на государственную власть, а также сообща решать сложные проблемы управления и развития городов и других муниципальных образований.

Во второй главе «Тенденции институционального развития местного самоуправления в российском обществе» предложена

авторская интерпретация процесса институционального развития местного самоуправления в политической системе российского общества, в основе которой лежат принципы сформулированного методологического подхода

В первом параграфе «Исторический опыт развития местного самоуправления в России» рассматриваются основные вехи в развитии местного самоуправления в России, показывается обусловленность характера местного самоуправления типом политической системы

Ретроспективный анализ показал, что длительный период абсолютистско-монархического развития российской государственности не способствовал развитию демократических основ местного самоуправления. Специфика авторитарной политической системы, сложившейся на протяжении многих веков развития российского самодержавия, заключалась в установлении такого политического нормативного порядка, который резко ограничивал возможности для возникновения институтов, способных, по крайней мере, поставить под сомнение тот набор неограниченных полномочий, которыми обладает центральная власть. Любое институциональное образование, противоречащее традиции самодержавной власти, нарушающее установленное право монархической формы правления, неизбежно подвергалось системному давлению, выталкивалось на периферию или деформировалось. Этим свойством системы отторгать все чуждое или модифицировать его в соответствии со своими функциональными требованиями, на взгляд диссертанта, объясняется постоянное выхолащивание любых реформаторских действий в сфере местного самоуправления.

Институциональное закрепление на протяжении жизни многих поколений моделей поведения, не поощряющих активность населения в решении общественно значимых вопросов, рождало подданныческий тип политической культуры. Люди становились пассивными в выражении

своих интересов, они безропотно ждали указаний из центра, опасались проявить инициативу. Появление в конце XIX в. так называемого «земского либерализма» не смогло расшатать верноподданнические настроения в обществе. В советский период подданнический тип политической культуры лишь изменил свою форму, преклонение перед царем-батюшкой сменилось на поклонение пролетарским вождям, но сущностная черта политической культуры, консервирующей политическую пассивность и верноподданнические отношения, сохранилась.

Институциональное развитие местного самоуправления на протяжении долгого времени вело к закреплению в политической культуре местных сообществ подданнических моделей поведения. В советский период, когда вмешательство центральной власти в местные дела стало особенно сильным, убежденность в том, что инициатива наказуема, трансформировалась в стереотипные модели пассивного поведения. Эти поведенческие стереотипы, усваиваемые в ходе социализации, являются неотъемлемой частью неформальных норм современного института местного самоуправления.

Во втором параграфе «Реформа местного самоуправления в современной России» проанализирован процесс реформирования местного самоуправления в контексте институциональной модернизации российской политической системы.

В диссертации отмечается, что в 90-е годы происходила серьезная качественная трансформация российской политической системы. Изменение конституционных принципов политической жизни общества сопровождалось реформированием всех политических институтов, в том числе и местного самоуправления.

В параграфе выделяются три основных этапа реформирования местного самоуправления в современной России. Первый этап связывается

с переходом от советской государственной системы местного самоуправления к негосударственной, который развивался в начале 90-х. Основопологающим событием этого этапа называется принятие Конституции РФ в 1993 г., которая закрепила за местным самоуправлением значение одной из основ конституционного строя и установила общие подходы и принципы функционирования института местного самоуправления. Второй этап ознаменовался принятием в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившего статус местного самоуправления как важного института гражданского общества и средства утверждения народного суверенитета на местном уровне в рамках политической демократии и правового государства. Третий этап начался в 2003 г. с принятием новой редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и продолжается в настоящее время.

Процесс реформирования местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от процесса реформирования всей системы политической власти в нашей стране. Реформирование системы власти в России началось с первых альтернативных выборов в органы государственной власти СССР в 1989 г. и последовавших в 1990 г. выборов депутатов Съезда народных депутатов Российской Федерации и депутатов местных советов. Именно в это время происходит осознание политической элитой необходимости разделения функций и полномочий единой государственной власти по вертикали на государственную и местную власть.

Процесс законодательного оформления института местного самоуправления в современной России растянулся на многие годы, что было связано, с одной стороны, с отсутствием у политической элиты однозначного видения места данного института в политической системе

общества, а с другой – с реально возникшими сложностями при реализации выбранных принципов конституирования местного самоуправления

В работе проводится критический анализ основных законодательных инициатив, направленных на урегулирование проблемы взаимоотношения государства и местного самоуправления, показывается сложность и противоречивость практических действий властей, направленных на решение этой проблемы. В частности показывается, что Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г воспроизводит традиционную для России судьбу этого института. Сначала государство из соображений ситуативной политической и социально-экономической целесообразности учреждает органы местной власти, наделяет их широкими полномочиями, а спустя некоторое время, урезает полномочия и усиливает их зависимость от государственной власти, постепенно сводя местное самоуправление к фикции. Огосударствление местного самоуправления, ужесточение государственного контроля и возможностей государственного вмешательства в дела местного сообщества – таковы основные возможные последствия введения в действие нового закона. С принятием данного Закона формирование правового пространства института местного самоуправления не закончилось. Об этом свидетельствует большое количество внесенных и вносимых поправок, что является отражением незавершенности процесса реформирования местного самоуправления.

В третьем параграфе «Особенности развития местного самоуправления в современном российском политическом пространстве» анализируются институциональные практики, свидетельствующие о сложности взаимосвязанного процесса модернизации политической системы российского общества и местного

самоуправления, показывается зависимость между процессами, протекающими в системе политической власти современной России, и практикой развития местного самоуправления

В диссертации выявлены и проанализированы проблемы, возникшие в связи с переходом в практическую плоскость нормативных изменений, заявленных в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. В частности отмечен политический характер уточнения и/или установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями ст. 11 Федерального закона, возникновение в этой связи в некоторых регионах конфликтных ситуаций. Проанализирован процесс формирования органов местного самоуправления и сделан вывод, что в целом данное требование закона было выдержано и были сформированы органы местного самоуправления практически во всех муниципальных образованиях, что в частности привело к увеличению числа граждан, выбранных в представительные органы власти. Показана значимость для российской политической практики вопроса о главе муниципального образования.

Наиболее сложной проблемой развития местного самоуправления названа проблема его экономической самостоятельности. В диссертации обосновывается тезис о том, что предусмотренные федеральным законодательством доходные источники местных бюджетов, не достаточны для того, чтобы обеспечить полное и качественное осуществление полномочий органами местного самоуправления, и делается вывод, что в ходе муниципальной реформы сложилась парадоксальная ситуация, когда органы местного самоуправления, формально выведенные из системы государственной власти и отстаившие свое право на выборность, оказались в жесткой финансовой зависимости от региональных властей. В диссертации отмечается, что законодательное

требование разграничения муниципальной собственности может вызвать, с одной стороны, сужение возможностей муниципальных органов в оказании услуг населению. А с другой – способствовать развитию тенденции, когда органы местного самоуправления все в большей степени будут втягиваться во взаимодействие с группами интересов, становиться объектом воздействия со стороны наиболее влиятельных групп интересов.

Несмотря на противоречивый характер, реформирование местного самоуправления дает определенные результаты. Во-первых, создан комплекс формально-юридических оснований, обеспечивающих функционирование местного самоуправления как формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения. Вместе с тем процесс формирования правового пространства, определяющего статус местного самоуправления, поле его компетенции и виды взаимной ответственности органов государственной власти и муниципального управления, проходит крайне противоречиво, о чем свидетельствуют 24 поправки, которые были внесены в федеральный закон № 131.

Во-вторых, процесс формирования механизмов согласования интересов, решения вопросов о разграничении полномочий проходит сложно. Государственные органы, прежде всего, в лице исполнительных органов субъектов Федерации, обладающие значительными ресурсами, стремятся использовать эти ресурсы для усиления давления на местные органы власти, при этом формально оставаясь в рамках правового поля. Это давление становится особенно сильным там, где местное сообщество оказывается пассивным, неспособным к самоорганизации и к выражению своих интересов. Основным фактором, усиливающим зависимость местных органов власти от государственных является отсутствие достаточных средств для развития муниципальных образований.

В-третьих, государственное влияние может проявляться посредством навязывания местному сообществу кандидатур в местные органы власти.

своих проводников влияния. Однако сохранение принципа выборности глав муниципальных образований при росте политической активности жителей может существенно ограничить процесс превращения местного самоуправления в управление населенными пунктами государством.

В-четвертых, в последнее время стала более активно проявляться тенденция к установлению горизонтальных связей, идет процесс создания межмуниципальных объединений. Укрепление позиций местного самоуправления в политической системе российского общества будет связано не только с совершенствованием нормативной базы, закрепляющей самостоятельный характер данного института, и развитием гражданской активности населения, но и с развитием межмуниципального движения.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования, и высказывается ряд практических рекомендаций.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых ВАК:

1 Матвеев Д.Н. Возможности применения зарубежного опыта организации местного самоуправления в российской действительности // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки», 2006, № 2 – 0,4 п.л.

2 Матвеев Д.Н. Взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки», 2008, № 1 – 0,8 п.л.

Другие публикации:

3 Матвеев ДН Проблемы местного самоуправления на современном этапе развития российского общества // Федерация, Научный журнал о проблемах экономики, социологии, политики и права, 2006, № 3 - 0,9 п л

4. Матвеев ДН Человеческий фактор в местном самоуправлении // Федерация, Научный журнал о проблемах экономики, социологии, политики и права , 2007, № 12 - 1,1 п л

Подписано в печать 06 02 2008 г
Бумага офсетная Гарнитура «Times New Roman»
Формат бумаги 60/84 ^{1/16} Усл п л 2
Тираж 100 экз Заказ № 22

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