



На правах рукописи

Голубев Николай Николаевич

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА МАТЕРИАЛЕ
РЕГИОНОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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



Ростов-на-Дону 2005

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Щербакова Лидия Ильинична
кандидат политических наук
Колесников Валентин Александрович

Ведущая организация: Ростовский государственный университет

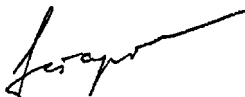
Защита состоится «24» февраля 2005 г. в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «*24*» января 2005 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена прежде всего недостаточной изученностью последствий коренных преобразований политической системы России, в том числе реформирования местной власти в 90-е годы XX в.¹ Отношение федеральных, региональных и местных политических элит, различных слоев общества к действиям Президента, предпринятым им в тот период, было, да, отчасти, и остаётся неоднозначным. Однако следует признать, что прежняя политическая система не отвечала задачам глубокого социального и экономического реформирования, тогда как положение в стране объективно требовало серьезных социально-экономических преобразований. Для построения правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой, сохранения целостности и управляемости был необходим переход на принципы разделения властей, самостоятельности всех ветвей власти в пределах их полномочий, реального федерализма, местного самоуправления.

За прошедшие годы социально-политических реформ стало очевидным, что для дальнейшего развития демократии на самом массовом, так сказать низовом уровне, необходимы следующие шаги политического, правового, финансово-экономического характера. И они начали осуществляться.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» еще раз подтвердило, что путь социально-экономического и политического возрождения России лежит через развитие больших городов и малых поселений, формирование в них устойчивых самоуправленческих традиций.

¹ См.: О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924; О реформе местного самоуправления в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4188; О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5071; Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления. Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4197.

Новый закон о местном самоуправлении с момента его разработки подвержен достаточно серьезной критике. Его критикуют ученые - за спорность отдельных положений, приводящих к возникновению многочисленных правовых коллизий. Главы муниципальных образований - за то, что закон заставляет их выбирать между политической и хозяйственной деятельностью, лишая возможности в одном лице сочетать функции представительной и исполнительной власти. Губернаторы - за то, что у них появляется дополнительные проблемы в виде массы новых муниципальных образований.

Вместе с тем принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» назревало уже давно. Мотивационной основой этого решения выступает то, что во многих субъектах РФ местное самоуправление сегодня либо вообще не организовано, либо действует на уровне городов и районов и не охватывает низовой уровень территориальной организации - сельские и поселковые административно-территориальные единицы. Это отдаляет местное самоуправление от населения, лишает его возможности самостоятельно принимать решения по наиболее насущным для местного сообщества проблемам.

Выход из данной ситуации федеральный законодатель увидел в разработке и принятии принципиально нового закона, наделяющего тысячи малочисленных населенных пунктов и их локальных объединений статусом муниципального образования, а также четко разграничивающего компетенцию между различными уровнями местного самоуправления.

Потенциально концепция нового закона призвана способствовать повышению эффективности действующей системы местного самоуправления. Однако прежде предстоит преодолеть достаточно сложный переходный этап, составляющий основу муниципальной реформы.

В связи с тем, что данный этап жестко лимитирован временем новым законом, требуется всесторонне осмыслить в теоретическом и конструктивно-практическом ключе последствия принятых решений. Это и обуславливает

необходимость обращения к теоретическим и социально-политическим аспектам проблемы местного самоуправления.

Любой исследователь, обращающийся к истории и современному состоянию местного самоуправления в России, неизбежно сталкивается с проблемой обоснования его необходимости. Местное самоуправление является объектом междисциплинарных исследований, осуществляемых представителями философии, социальной работы, политологии и других областей знания. Поэтому решение проблемы обоснования необходимости местного самоуправления определяется установкой исследователя, ограничивающего себя рассмотрением тех или иных аспектов. Так, философ связывает развитие местного самоуправления с созданием условий, способствующих реализации творческих возможностей личности, которые в условиях тоталитарного общества оказываются невостребованными. Социальная работа акцентирует внимание на том, что развитие местного самоуправления связано с решением проблем, возникающих в повседневной жизни людей. Рассмотрение политических аспектов развития местного самоуправления предполагает, по нашему мнению, уяснение того, как оно связано с теми проблемами, которые наиболее остро стоят в сфере политики. К таким проблемам мы относим укрепление федеративных отношений, возрождение казачества и демократизацию общественной жизни, которые актуальны не только для отдельных её регионов, особенно Южного федерального округа, но и для России в целом.

Реформа местного самоуправления, начатая в 90-х годах прошлого столетия, оказалась уже четвёртой в истории России. Ей предшествовали реформы, проводившиеся при Екатерине II, Александре II и во времена нэпа. Ни одна из них не достигла того, на что рассчитывали её инициаторы: первая была упразднена при Павле I, вторая - урезана при Александре III, а третья - свёрнута при переходе к строительству социализма. Если мы хотим развивать далее местное самоуправление, мы должны отдавать себе отчёт не только в причинах прошлых неудач, но и в том, для чего оно необходимо. Принятие нового

варианта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о том, что Россия намерена продолжать развитие местного самоуправления¹. Поэтому тема исследования, осуществлённого в диссертации, представляется нам крайне актуальной.

Степень разработанности проблемы. Впервые исследования, посвященные местному самоуправлению, появились в отечественной литературе во второй литературе XIX в. Их появление было вызвано двумя реформами, проведёнными при Александре II, – земской и городской.

Местное самоуправление, как показывает библиографический обзор научных публикаций по данной проблематике, является предметом исследований, проводимых представителями различных отраслей научного знания, в том числе юристами, политологами, экономистами, социологами, историками. Работы о местном самоуправлении, изданные в России, дают основание сделать заключение о том, что в XIX в. эта идея овладела умами значительной части ученых и практиков. Без преувеличения можно сказать, что это имена крупных деятелей русской правовой и политической культуры. Достаточно назвать М.А. Курчинского, В.В. Погосского, А.И. Васильчикова, М.М. Свешникова, Б.Н. Чичерина, В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, И.А. Покровского, И.Д. Беляева, Н.М. Коркунова.

После Октябрьской революции, положившей конец земству, интерес к местному самоуправлению резко упал, но вновь оживился во времена НЭПа, давшие толчок исследованиям Л.А. Велихова². С начала 30-х гг. проблемы местного самоуправления на шесть десятилетий исчезают из поля зрения исследователей, чтобы возродиться уже в наше время. Заметный вклад в их разработку внесли в последние годы В.Ф. Абрамов, А.С. Автономов, И.А. Анимича, Г.В. Барабшев, Е.Г. Битова, В.И. Бутов, А.Г. Воронин, Г.А. Герасименко, В.А. Гневко, Н.А. Емельянов, Л.А. Жукова, А.А. Захаров, Л.Г. Захарова,

¹ См.: Федеральный закон от 24 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.

² См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995.

В.Г. Игнатов, А.Е. Когут, С.А. Кислицын, Г.А. Кочеткова, А.В. Лабудин, А.В. Лагуткин, В.А. Лапин, Л.Е. Лаптева, А.И. Лукьянов, М.Ю. Мартынов, А.В. Понделков, А.В. Попов, В.А. Сологуб, А.М. Старостин, А.Т. Тертышный, Е.М. Трусова, Л.Л. Хопёрская, В.И. Хрипун, А.Н. Широков, М.М. Шумилов и другие авторы.

Комплексный подход к исследованию общетеоретических проблем взаимодействия государства и местного самоуправления в России позволил проанализировать статус местного самоуправления как института гражданского общества и структурного элемента социально-политической системы, показать место и роль самоуправления в общественной и государственной жизни, раскрыть средства и методы, которые используются местным самоуправлением для осуществления своих функций и реализации задач, направленных на обеспечение прав, интересов и благ населения, проживающего на территориях соответствующих муниципальных образований, проанализировать взаимосвязь государственной и муниципальной власти как разновидностей публичной власти, соотношение государственного и местного управления в единой системе управления, рассмотреть шаги, направленные на обеспечение правопорядка и единой демократической законности в сфере общественных отношений, возникающих на местном уровне, раскрыть взаимозависимость и взаимообусловленность государственного и муниципального строительства в начавшемся ныне процессе реформирования государственных и самоуправленческих структур.

Однако, несмотря на свою актуальность, политические аспекты развития местного самоуправления в контексте современного демократического контекста не стали ещё предметом широкого исследования. Данное обстоятельство подчеркивается в одной из немногих работ последнего времени по данной тематике М.Ю. Мартынова, который анализирует развитие местного самоуправления в качестве основного средства решения проблемы демокра-

тизации общественной жизни¹. В нашей диссертации предпринимается попытка связать его не только с демократизацией общественной жизни, но и с другими политическими проблемами, в частности с укреплением федеративных отношений и возрождением казачества и других местных общинных образований, которые особенно актуальны для Южного федерального округа. Значительно продвигает понимание проблем дальнейшего развития местного самоуправления в русле намеченных реформ цикл недавно вышедших работ В.Г. Игнатова, В.И. Бутова, В.В. Рудого².

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является местное самоуправление в современной России, которое рассматривается в процессе развития, исходящего из определённых социально-политических предпосылок. В качестве *предмета исследования* выступают его политические аспекты, т. е. местное самоуправление в контексте политических отношений современной России или в контексте социально-политической системы.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является анализ специфики решения политических проблем средствами местного самоуправления. Эта цель влечёт за собой постановку следующих *задач*:

- проанализировать современное положение местного самоуправления в системе социально-политических отношений;
- выявить социально-политические предпосылки развития местного самоуправления и проанализировать имеющуюся практику его развития, исторически складывавшуюся в различных регионах Юга России;
- проанализировать становление и развитие местного самоуправления в условиях российских реформ 90-х гг. XX в.;
- проанализировать проблемы, намечаемые варианты их решения и социально-политические последствия реализации нового закона о местном самоуправлении в России в контексте начавшейся административной реформы.

¹ См.: Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут, 2002.

² См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. Ростов н/Д., 2004; Игнатов В.Г., Кузнецов С.Г., Колесников В.А., Рудой В.В., Бутов В.И. Муниципальная реформа и актуальные проблемы ее проведения. Ростов н/Д., 2004.

Научная новизна исследования заключена в следующих основных результатах, полученных диссертантом:

- выявлены логические и исторические связи между понятиями «власть», «управление», «самоуправление» и «местное самоуправление»;
- проанализированы предпосылки и опыт развития местного самоуправления в регионах России в XVIII - XIX вв. и выявлены истоки специфических региональных социально-политических традиций в этом аспекте;
- раскрыты особенности развития местного самоуправления в советский период;
- выявлены особенности местного самоуправления в постсоветский период, и прежде всего, в регионах Южного федерального округа;
- определены возможные перспективы и реальные проблемы развития местного самоуправления в России в контексте новой административной реформы.

Авторская гипотеза. Авторской гипотезой, обоснование которой составляет основное содержание диссертации, является предположение о том, что развитие местного самоуправления служит средством решения социально-политических проблем на массовом (низовом) уровне, за счет создания механизмов управления и социально-политического участия, создающих возможность непосредственного включения граждан в решение проблем развития территории проживания и совместной деятельности.

Методология и методика исследования. Методологическую основу исследования образует прежде всего понимание власти как способности и возможности осуществлять свою волю, а также оказывать определяющее воздействие на деятельность и поведение людей с помощью какого-либо средства - авторитета, права или насилия. Фундаментальное значение, которое придаётся ему в диссертации, определяется тем, что местное самоуправление является властью особого рода - властью местного сообщества, действующей по уполномочию центра и на основе доверия населения. Методологическую

основу исследования образует также принцип историзма, который является выражением саморазвития действительности в плане его направленности по оси времени в виде целостного непрерывного единства таких состояний, как прошлое, настоящее и будущее. Он включает в себя требования изучения современного состояния предмета, рассмотрения его генезиса и прогнозирования тенденций его дальнейшего развития. В соответствии с требованиями принципа историзма в диссертации рассматриваются предпосылки развития местного самоуправления, становление и развитие местного самоуправления, а также тенденции его дальнейшего развития. Из методов исследования, используемых в диссертации, важнейшими являются анализ, синтез, абстрагирование, восхождение от абстрактного к конкретному, сравнение, идеализация, обобщение, а также индукция и дедукция.

Положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Аккумуляция населения на небольшой территории влечёт за собой возникновение проблем, связанных с регулированием различных групп интересов жителей. Чтобы добиться этого, необходим специальный институт власти - местное самоуправление. К существенным признакам местного самоуправления следует отнести (1) централизованно устанавливаемые ограничения, (2) наличие собственной компетенции, (3) хозяйственную самостоятельность в решении местных вопросов, (4) формируемость по демократическим нормам, (5) ответственность перед населением, (6) непосредственную приближенность к группам интересов.

2. Развитие местного самоуправления в России во многом основывается на ценностных, организационных, нормативных предпосылках, уходящих своими корнями в её прошлое и историю ее регионов. Основными из этих предпосылок применительно к регионам Юга России являются традиции самоуправления на Северном Кавказе, казачье самоуправление и земское самоуправление. Игнорирование государственной властью опыта традиционных институтов самоуправления является источником ошибочных решений и

многих конфликтов, которые несут в себе угрозу политической стабильности в России, а также к утере у граждан мотивации и навыков самоуправленияской культуры.

3. Советская модель местного самоуправления, будучи порождением прежней социально-политической системы общества, превратилась в итоге в инструмент централизованной системы управления страной. Если в период НЭПа предпринимались попытки сочетания централизованной власти с самоуправлением, то при переходе к строительству социализма система местного самоуправления была свёрнута. Возврат к принципам самоуправления наметился только в начале 90-х годов, но был прерван политическими событиями в стране, связанными со сменой социально-политической системы.

4. Сравнительный анализ зарубежных и российских моделей местного самоуправления показывает, что основными источниками развития российского самоуправления выступают как рациональное заимствование западного опыта, так и собственные инновации. В современной России сложился смешанный тип местного самоуправления, сочетающий в себе черты как англосаксонского, так и континентального типа. Наряду с всевластием центрального правительства российская жизнь во все времена имела ярко выраженные общинные черты, а в силу присущего России этнического и географического разнообразия государство всегда терпимо относилось к существованию на территории страны различных укладов самоуправления. Нынешний этап российского самоуправления также являет собой пример сочетания демократических начал, произрастающих снизу, с сильным влиянием государства, которое регулирует вопросы самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне.

5. Развитие местного самоуправления в Южном федеральном округе имеет свои особенности, которые определяются отличительными чертами самого округа. Важнейшей из этих особенностей является возрастание роли национального фактора, представляющего собой не только представительство

различных этносов в органах власти, но и обращение к традиционным институтам самоуправления. К особенностям развития местного самоуправления в Южном федеральном округе можно отнести также возрождение традиционных институтов самоуправления, встречавшихся у казаков, и элементы огосударствления местного самоуправления.

6. Опыт организации в 90-е годы XX в. показал, что необходимым условием развития местного самоуправления в России является приверженность принципам демократии, нашедшим отражение в её Конституции. Возврат к тоталитаризму затормозил бы развитие местного самоуправления в России, хотя и не смог бы уже остановить его. Во-первых, он сделал бы главной фигурой в управлении чиновников, а не тех, кто занимаются непосредственным обустройством жизни людей. Во-вторых, возврат к тоталитаризму привёл бы к дегуманизации общества, которое стало бы терять чувствительность к проблемам, возникающим в повседневной жизни людей. Наконец, он не решил бы существующие политические проблемы, а только законсервировал бы их. Вместе с тем, опыт 90-х годов показал, что основным препятствием в развитии самоуправления стало отсутствие преемственности между советскими принципами организации самоуправления (территориально-производственный подход) и демократическими формами, а переходные формы не были проработаны.

7. Анализ последующих шагов развития местного самоуправления показывает, что в Российской Федерации местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. При этом сам процесс становления осуществляется крайне сложно и противоречиво. Несомненным успехам в области формирования организационно-правовой базы местного самоуправления противостоит практически полная нерешенность вопросов экономического характера. Слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности,

преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом решения локальных проблем, занять достойное место в системе рыночных отношений.

Усугубляет ситуацию низкий уровень кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Значительная часть муниципальных служащих не обладает достаточным уровнем знаний, необходимыми навыками работы в системе муниципального управления.

Все это обуславливает потребность в дальнейшем совершенствовании системы местного самоуправления, сформированной в Российской Федерации за последнее десятилетие.

8. В развертывании мероприятий современной реформы местного самоуправления пока основные из них затрагивают муниципальных служащих и руководителей. Не уделяется должного внимания информированию и привлечению широкого круга общественности к мероприятиям реформы, формированию широкого актива, поддерживающего органы самоуправления и участвующих в их работе. Не созданы программы обучения населения навыкам самоуправленческой деятельности. Все это может создать существенные трудности в проведении реформы и развитии социальной базы российской демократии в целом.

Практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории и истории местного самоуправления, потребность в которых особенно остро ощущается в отечественной литературе. Они также могут быть использованы при чтении учебных курсов для специалистов в области политологии, социального управления, муниципального права и других дисциплин. Наконец, результаты исследования и рекомендации, сформулированные по его итогам, могут оказаться полезными для государственных и муниципальных служащих в регионах ЮФО.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы, а также представлены в докладах и выступлениях на международной конференции «Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения» (г. Ростов н/Д., сентябрь 2003 г.), межрегиональной научно-практической конференции «Государственная служба и укрепление государственности. Проблемы осуществления реформы государственной службы» (г. Ставрополь, ноябрь 2003 г.), а также на ряде ведомственных научно-практических конференций и совещаний в гг. Ставрополе, Пятигорске, Минеральных Водах в 2003-2004 гг. и отражены в четырех публикациях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и содержит 141 страницу текста. Список литературы включает 226 источников.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цель и задачи, а также формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации - «Местное самоуправление в системе социально-политических и властных отношений» - посвящена выявлению логической связи между понятиями «власть», «управление» и «местное самоуправление».

Подчеркивается в связи с этим, что проблема власти и властных отношений занимает центральное место в политической науке, поскольку политика и власть нераздельны и взаимообусловлены. Власть представляет собой средство осуществления политики и борьбы за завоевание, удержание и использование власти, выступает одним из ключевых аспектов политической жизни общества. С другой стороны, политика сопряжена прежде всего с формированием, объемом и функционированием власти.

Одним из основных видов властвования и управления является социальное управление, под которым имеется в виду «воздействие на общество и его отдельные части, элементы с целью упорядочения структуры, сохранения целостности, качественной специфики данной социальной системы, её воспроизводства, совершенствования и развития»¹. Его содержание заключается в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нём социальных проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов. По мере развития общества изменяется субъект социального управления, совершенствуются его функции и методы. Социальное управление в масштабах общества имеет многоуровневую структуру со специфическими функциями, критериями, методами на каждом уровне.

Принимая во внимание мотивацию и ожидания управляющего субъекта, можно выделить два типа социального управления². К первому из них относится управление, основанное на стремлении социального субъекта к доминированию, которое линейно детерминирует поведение управляемого объекта. Его можно обнаружить в армии, криминальных группировках и других сообществах, где отношения субъекта и объекта предстают в виде господства первого над вторым, а преобладающим видом информационного обмена служит императив. К социальному управлению второго типа относится такое управление, которое основано на стремлении управляющего субъекта стохастически или вероятностным образом определять поведение объекта. В идеале оно имеет своей целью инициативное поведение объекта, устремления которого если и не совпадают, то, по крайней мере, совместимы с притязаниями управляющего субъекта. Социальное управление второго типа необходимо в тех случаях, когда его объектами оказываются самоуправляющиеся объединения и сообщества.

Под самоуправлением в общем смысле имеется в виду управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоя-

¹ Социальное управление: региональный уровень / Под ред. В. Г. Игнатова. Ростов н/Д., 2002. С. 9.

² См.: Волков Ю. Г., Сологуб В. А. Социальное управление в современном обществе. Ростов н/Д., 1997. С. 5-6.

тельно осуществляемое их членами через выборные органы либо непосредственно (с помощью собраний, референдумов и т. п.). Иными словами, основными признаками самоуправления являются принадлежность публичной власти населению или избирателям соответствующей территории, членам общественной организации или коллектива, самостоятельность в решении вопросов внутренней жизни, а также отсутствие органов, назначаемых извне.

Общепризнанным является определение, данное в Европейской Хартии местного самоуправления (ст. 3): «Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел». Аналогичные формулировки приводятся в ст. 130 Конституции Российской Федерации и в ст. 1 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, самоуправление является властью особого рода, публичной властью или властью местного сообщества, действующей по уполномочию центра и на основе доверия населения.

К существенным признакам местного самоуправления можно отнести следующие: (1) централизованно устанавливаемые ограничения, представленные двумя группами: административные границы, очерчивающие территорию местного самоуправления; политико-юридические ограничения (законодательные нормы и правила), обуславливающие принципы и порядок деятельности самоуправления; (2) наличие собственной компетенции, т.е. собственного круга дел, не совпадающего с государственными делами и связанными, как правило, с организацией местной жизни сообщества. Правда, государство может возложить на самоуправление часть своих функций, но при этом оно обязано заплатить (за расквартирование войск и т. п.); (3) хозяйственная самостоятельность в решении местных вопросов. Она предполагает наличие достаточно самостоятельных источников средств для решения местных проблем, отнесённых законами к компетенции самоуправления (земля и

какое-либо другое имущество, финансы); (4) ответственность перед населением, когда формирование органов самоуправления, их персонального состава, структуры власти и управления данного населённого места, регламента представительной и исполнительной ветвей власти и главы самоуправления производится местным сообществом, а не центральными органами власти.

В главе рассматривается связь местного самоуправления с такими актуальными политическими проблемами, как развитие федеративных отношений и демократизация общественной жизни. Автор отмечает, что существующие в современном мире федеративные образования предполагают такую систему власти, при которой она осуществляется одновременно общегосударственными федеральными органами и автономными региональными организациями. Одной из особенностей развития федеративных отношений в Российской Федерации является широкое применение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Помимо разграничения предметов ведения и полномочий, важным фактором развития федеративных отношений в России является межрегиональное сотрудничество. Наконец, важную роль в развитии федеративных отношений играет местное самоуправление. Эта роль заключается в том, что местное самоуправление, будучи значимым элементом внутрифедеративных отношений, сотрудничает с вышестоящими властями, участвует в различных совместных программах. Политическая практика свидетельствует о том, что местное самоуправление в сотрудничестве с федеральными властями служит определённой преградой центробежным тенденциям в политической системе современного федеративного государства. Выступая в роли защитника и гаранта прав местного самоуправления, федеральные власти несколько ограничивают возможный произвол в данной области со стороны субъектов федерации. Это находит выражение как в общегосударственном законодательстве, гарантирующем соблюдение на местах определённых демократических процедур, так и в различных программах по поддержке местных властей. При этом следует учитывать и то, что местное самоуправление

является составной частью публичного механизма власти соответствующего субъекта федерации. Для успешного функционирования этого механизма необходима не только определённая самостоятельность местного самоуправления, но и выстраивание определённых властных вертикалей, наличие у субъекта федерации эффективных контрольных полномочий по отношению к местным властям.

Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, по своей природе и сущности одновременно выступает и формой самоорганизации граждан. Оно является мощным катализатором формирования гражданского общества, поскольку сознательное участие граждан в процессе создания достойных условий жизни на определённой территории способствует формированию у них ответственности за решение местных проблем, повышая тем самым их общую социальную и гражданскую активность. Кроме того, развитое с традициями местное самоуправление сможет противодействовать возможному откату назад к авторитаризму, установлению сбалансированного соотношения между государством и гражданином.

Вторая глава диссертации - «Модели местного самоуправления и национальные традиции (региональный аспект)» — посвящена выявлению предпосылок развития местного самоуправления на Западе и в России.

В главе проводится сравнительный анализ и сопоставление особенностей российского местного самоуправления с западной традицией. Рассмотрены два основных типа самоуправления - англосаксонский и континентальный. Для англосаксонского типа характерно то, что местные органы власти рассматриваются как своеобразные «агенты» центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. В странах континентального типа при определении компетенции и условий функционирования местного самоуправления исходят из «естественно-правовой доктрины», которая основывается на различии между образованиями, «искусственно» созданными ак-

тами центральных властей, и «естественно» сложившимися образованиями. Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться прежде всего местными интересами, что и закрепляется в их компетенции.

Оценивая опыт России с точки зрения противопоставления двух основных типов самоуправления, автор делает вывод, что она больше тяготеет к континентальному типу. Отечественные муниципальные традиции на всех этапах нашей истории развивались по инициативе и под контролем государства. Тем не менее более верным автор считает утверждение о том, что в нашей стране реализовался своеобразный смешанный тип. Наряду с всевластием центрального правительства российская жизнь во все времена имела ярко выраженные общинные черты. Более того, в силу присущего России этнического и географического разнообразия государство весьма терпимо относилось к существованию на территории страны различных укладов самоуправления. Нынешний этап развития российского самоуправления также являет собой пример сочетания демократических самоуправленческих начал, произрастающих снизу, с сильным влиянием государства, которое регулирует вопросы самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне.

Анализируя развитие местного самоуправления в постсоветский период, автор отмечает, что в законодательство России термин «местное самоуправление» был введен с принятием Закона от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», отдельные положения которого действовали до вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995) и законов субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Хотя в этом законе присутствовали почти все формальные атрибуты местного самоуправления - существовала законодательная основа, имелись выборные органы, была установлена их собственная компетенция, определены находящиеся

в их распоряжении ресурсы, не был реализован только один принцип - принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции. Действовавшее законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящего совета вышестоящим и подчинённость нижестоящей администрации вышестоящей.

С принятием Конституции Российской Федерации начался этап становления местного самоуправления в России на принципах, установленных Конституцией и соответствующих Европейской Хартии местного самоуправления.

Конституционные нормы о местном самоуправлении были развиты в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившем в силу 1 сентября 1995 г. Этот закон предоставлял органам местного самоуправления значительную степень независимости. Однако в действительности это было далеко не так, поскольку субъекты РФ были созданы задолго до органов местного самоуправления. Субъекты РФ не только не считали, что органы местного самоуправления обладают независимой властью, источником которой является народ, но и передавали органам местного самоуправления ровно столько полномочий, сколько сами считали нужным.

12 сентября 2003 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который передаёт контроль над местным самоуправлением в основном федеральной власти и детально регулирует организацию местного самоуправления, его финансирование, полномочия и предметы ведения.

Особенности современного состояния местного самоуправления в региональном контексте автор рассматривает на примере Южного федерального округа, отличительной чертой которого является полиэтничность. Поэтому вопрос о представительстве этнических групп в органах государственной власти, а также местного самоуправления приобретает здесь особую остроту.

Ещё одной особенностью развития местного самоуправления в Южном федеральном округе является возрождение традиционных институтов самоуправления, встречавшихся, например, у казаков. Южный федеральный округ является не только многонациональным, но и традиционно казачьим регионом. Обращаясь к опыту Ростовской области, автор приходит к выводу, усилия донского казачества по возрождению традиционных институтов самоуправления нашли отражение как в Уставе Ростовской области, так и в областном законодательстве по местному самоуправлению.

К особенностям развития местного самоуправления в Южном Федеральном округе можно отнести также его «огосударствление» (Л. Л. Хопёрская). В таком полиэтничном регионе, как Северный Кавказ, типы муниципальных образований отличаются этнической, а также поселенческой и социальной структурой. Различный уровень образования и занятости населения, доступа к власти и собственности привели к формированию на одной территории разнообразных, иногда противоречивых национально-политических интересов. Эта особенность местного сообщества в полиэтничных республиках не позволяет в полной мере осуществлять местное самоуправление независимо от государственной системы, выступающей гарантом межнациональной стабильности. Северный Кавказ входит в группу регионов, имеющих наиболее значительный дефицит территориальных бюджетов. Поскольку одним из главных принципов местного самоуправления является соразмерность его полномочий и материально-финансовых ресурсов, недостаточность последних является объективной причиной огосударствления местного самоуправления.

В третьей главе - «Реорганизация российского местного самоуправления в контексте современной административно-политической реформы» - рассматриваются политико-правовые и иные условия реорганизации местного самоуправления в ближайшие годы. Анализ показал, что в разных субъектах Российской Федерации сложились весьма различные подходы к

организации местного самоуправления, что, с одной стороны, может существенно затруднить движение многих из них к заданной в новом законе № 131 модели. А, с другой, может и показать оптимальные пути решения.

По объему решенных задач все субъекты Российской Федерации Южного федерального округа можно условно разделить на 3 группы:

Первая группа - Ставропольский край, который в 2004 г. практически в полном объеме выполнил весь комплекс подготовительных мероприятий.

Вторая группа - подавляющее большинство субъектов Российской Федерации, находящихся на территории округа, в которых имеются реальные планы действий по проведению в установленные сроки реформы местного самоуправления. Однако темпы и глубина решения проблем в этих регионах пока неравномерны.

Третья группа - Ингушетия и Чеченская Республика, в которых к середине 2004 г. только приступили к организации этой работы.

Рассмотрение состояния дел по подготовке к реализации основных положений нового Закона вызывает прежде всего озабоченность по поводу состояния региональной правовой базы исполнения Закона. К сожалению, на местах не вполне осознано, что реформа местного самоуправления затрагивает все стороны жизнедеятельности регионов: управление, избирательную систему, финансы, кредит и налоги, собственность, производство и мелкий бизнес. Можно ли ограничиться принятием на региональном уровне десяти-пятнадцати законов, как это видится руководству некоторых органов законодательной власти субъектов Федерации.

Вместе с тем, много вопросов вызывает и сам Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 г. Он требует дальнейшего развития и совершенствования. Выявлен ряд неточностей. Уже подготовлен ряд поправок в этот закон, снимающих противоречия между его статьями.

Настораживает тот факт, что по мере реализации Федерального закона

в ряде субъектов Российской Федерации обостряются противоречия между органами государственной власти и местного самоуправления, между разными муниципальными образованиями. Такие факты имели место в Ставропольском крае по вопросам наделения ряда городов соответствующим статусом, в республике Дагестан - по вопросам нарезки территорий.

Совет по вопросам местного самоуправления, созданный при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе и призван, на наш взгляд, служить этим целям, аккумулировать общие проблемы, опыт их разрешения, способствовать выработке согласованных, продуманных решений сложных политических, кадровых и финансовых вопросов.

Наряду с этим, в вопросах реформирования местного самоуправления существенную роль играет уровень психологической готовности самого населения к предстоящим шагам реформы. Между тем, данному аспекту подготовки уделяется пока крайне недостаточное внимание. Создается ситуация своеобразных «ножниц» между имеющимся позитивным настроем населения к реформе и крайне малой информированностью граждан о предстоящих мероприятиях. На это прямо указывают данные социологических опросов, проведенных в ряде субъектов РФ Южного федерального округа во второй половине 2004 г. (Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края, Республика Адыгея) социологической группой СКАГС¹. В частности, на вопрос: *«На Ваш взгляд, насколько заинтересовано население в реформировании местного самоуправления?»* были даны следующие ответы (в % от общего числа опрошенных) (см. табл. 1).

Таблица 1

1. Очень заинтересовано	4,0
2. Заинтересовано	24,0
3. Скорее заинтересовано, чем нет	32,5
4. Не заинтересовано	22,0
5. Затрудняюсь ответить	17,5

¹ Всего было опрошено более 300 муниципальных служащих.

С точки зрения муниципальных служащих как экспертов, уровень заинтересованности населения следует оценить как достаточно высокий (свыше 60 %).

В то же время оценка уровня информированности очень низка. Об этом свидетельствуют ответы на вопрос: «*Знакомо ли население, на Ваш взгляд, с основными задачами реформирования местного самоуправления?*» (см. табл. 2).

Таблица 2

1. Да, знакомо	0,5 %
2. В основном знакомо	14 %
3. Думаю, что немного знакомо	83 %
4. Затрудняюсь ответить	2,5 %

Здесь, на наш взгляд, заложен существенный и неиспользуемый потенциал реформирования. Пока работа по подготовке реформы ведется в основном в кругу руководителей и муниципальных служащих. Между тем, основные мероприятия реформы рискуют оказаться заорганизованными и лишеными массовой поддержки со стороны своего основного субъекта. А здесь задачей долговременного значения выступает не только информирование населения, но и постепенное формирование самоуправленческих навыков, культуры самоуправления.

По оценке тех же экспертов, уровень самоуправленческих навыков и управленческого участия населения в местных делах остается весьма низким. Об этом свидетельствуют ответы на вопрос: «*Как бы Вы оценили участие граждан в деятельности органов местного самоуправления?*» (см. табл. 3).

Таблица 3

1. Участвуют активно	4,5 %
2. Активность незначительна	32 %
3. Активность практически не проявляется	15,5 %
4. Активны только отдельные граждане	45 %
5. Затрудняюсь ответить	3 %

Следует подчеркнуть, что данные оценки приводят к настоятельной рекомендации о создании специальной программы мер по формированию мотивации и навыков участия в самоуправленческой деятельности у граждан.

Резюмируя проблемы и недостатки действующей системы местного самоуправления, можно сформулировать фразу: «недостаточно финансов, демократии и ответственности». При этом налицо:

- слабое развитие институтов местного самоуправления в целом (из более чем 155 тыс. административно-территориальных единиц юридически оформлено чуть более 11,5 тыс. муниципальных образований);
- превышение расходов местного самоуправления над доходной базой местных бюджетов;
- чрезмерный объем нефинансируемых государственных полномочий, которыми наделено местное самоуправление, перегрузка местных бюджетов нефинансируемыми федеральными и региональными мандатами;
- отсутствие эффективных механизмов общественного и государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Новый федеральный закон о местном самоуправлении призван решить эти проблемы.

Наделение статусом муниципальных образований отдельных населенных пунктов (сел, поселков, станиц и пр.) или их локальных объединений (сельсоветов, поссоветов, сельских округов и т.п.) позволит решить проблему их политического и экономического бесправия. Новый закон о местном самоуправлении наделяет эти территории правом иметь свои выборные органы местного самоуправления и, что самое важное, - собственный бюджет. А это - путь к более эффективному решению вопросов местного значения.

Что касается реальных схем реализации опыта, который может быть положен в основу предстоящей работы, то они уже имеются в управленческой практике ряда администраций субъектов Федерации ЮФО (Ставропольский край, Краснодарский край) и об этом говорится в работе.

В *заключении* работы подводятся итоги исследования, а также намечаются перспективы дальнейших исследований.

По теме исследования соискателем опубликованы следующие *работы*:

1. Голубев Н.Н. Политические факторы реформы местного самоуправления в России: история и современность. Монография. Ставрополь, 2004. - 8 п.л.

2. Голубев Н.Н. Этнические, конфессиональные факторы и региональная политика как элементы общественной безопасности Ставропольского края // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2003. № 4. - 0,5 п.л.

3. Голубев Н.Н. Реформа государственной службы как элемент административной реформы // Сб. материалов межрегиональной научно-практической конференции «Государственная служба и укрепление государственности. Проблемы осуществления реформы государственной службы». В 2-х частях. Ч. 1. Ставрополь, 2004. - 0,5 п.л.

4. Голубев Н.Н. Политический аспект проблемы местного самоуправления // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России. Материалы научно-практической конференции. Ростов н/Д., 2004. - 0,2 п.л.

Подписано в печать 20.01.2005. Формат 60x84/16. Гарнитура Times New Roman.

Усл. п.л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ **8/1**

Ризограф СКАГС. 344002, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

27 11 2010