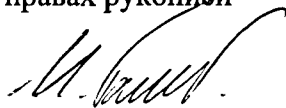


На правах рукописи



Гамбашидзе Илья Андреевич

**ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ
ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитические конфликты, национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва - 2008



Работа выполнена в
Российском государственном гуманитарном университете

- Научный руководитель. доктор политических наук,
Великая Наталия Михайловна
- Официальные оппоненты: доктор политических наук,
Силкин Владимир Владимирович
- кандидат социологических наук,
Тюрина Ирина Олеговна
- Ведущая организация. Государственный университет –
Высшая школа экономики

Защита состоится 24 июня 2008 г. в 15 часов на заседании совета Д 121.198.09 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Российском государственном гуманитарном университете по адресу: 125993, Москва, ГСП-3, Миусская пл., д 6, корп. 6, ауд 206.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского государственного гуманитарного университета

Автореферат разослан 23 мая 2008 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета



Буланова М.Б.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Развитие демократии в современной России и обеспечение политической стабильности, основанной на балансе власти различного уровня, невозможно без эффективного и дееспособного местного самоуправления. Уровень развития местного самоуправления справедливо считается одним из критериев демократичности современного государства.

Необходимость создания эффективной структуры местных органов власти вызвана такими потребностями современного российского общества, как становление федерализма, развитие гражданского общества, формирование местных сообществ, способных ответственно решить вопросы, прямо связанные с качеством жизни и определенным уровнем социального развития общества и государства

Очевидно, что именно местный уровень власти как наиболее близкий населению, в большей степени, чем вышестоящие уровни, позволяет реализовать демократический принцип соучастия населения в управлении и решении вопросов местного значения

Управленческая практика в постсоветской России показала, что, несмотря на высокую общественную потребность в дееспособной и ответственной власти на местах, местное самоуправление еще слабо институционализировано и имеет недостаточный уровень легитимизации, а главное, не в полной мере готово к решению сложнейших социально-экономических и социально-культурных задач.

На развитии местного самоуправления в Российской Федерации особенно сказался тот факт, что именно власть инициировала и продолжает инициировать разнообразные преобразования в этой сфере. Не случайно важнейшей составляющей административной реформы, проводимой в

Российской Федерации, является реформа местного самоуправления, предполагающая рационализацию организации нижнего звена управления. Реформа еще не завершена, закон о местном самоуправлении в полном объеме применяется в 46 субъектах РФ, однако его реализация столкнулась с целым рядом трудностей и проблем, которые нуждаются в обсуждении и поиске методов их решения. Поэтому изучение опыта институционализации и эволюции местного самоуправления в России остается одной из актуальнейших задач современной социологической науки.

Актуальность темы исследования обусловлена и серьезными сдвигами в практике формирования органов местного самоуправления, вызванными изменениями федерального законодательства и о местном самоуправлении, и о партиях, которые становятся все более значимыми субъектами политического процесса на региональном и местном уровнях.

Партии получили возможность участвовать в формировании представительного органа местного самоуправления, который является важнейшим и необходимым элементом системы местного самоуправления, что принято в Европейском сообществе и определено в Европейской хартии местного самоуправления, подписанной Российской Федерацией в 1998 году.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что после принятия новых законов в рамках административной реформы большинство регионов столкнулись с проблемой реформирования территориальных основ местного самоуправления и формирования новых органов местной власти, что вынудило федеральную власть откладывать срок вступления законов в силу.

Это в значительной мере обусловлено тем, что население до сих пор не воспринимает местный уровень власти как дееспособный. Возможности местного самоуправления

оказались весьма ограниченными, что привело к низкой способности решать назревшие проблемы социально-экономического и социально-культурного характера. Эта ситуация осложнялась синдромом «усталости от выборов» и разочарованности в партиях как эффективных посредниках между обществом и государственной властью, что должно и может решаться с помощью эффективных и ярких предвыборных кампаний, в ходе которых рождаются новые идеи, появляются новые лидеры, а партии проверяются на обоснованность и правильность своей политической линии путем открытой дискуссии с оппонентами. Отличительной чертой избирательных кампаний, начиная с 2005г, является более активная деятельность партий на местном уровне, которые стали рассматривать участие в избирательных кампаниях как возможность повысить свою узнаваемость и популярность

Реформа муниципального управления направлена на включение населения в процесс решения вопросов местного значения и на построение открытой управленческой структуры, позволяющей удовлетворять потребности населения в необходимой информации и осуществлять контроль над властью в интересах людей. И роль партий здесь незаменима, так как именно они выступают и как центры артикуляции интересов граждан, и как институты защиты интересов различных социальных групп, и как институты, участвующие в процессе формирования органов власти.

Однако практика показывает, что, несмотря на наличие законодательной возможности участия граждан в решении вопросов местного значения, реальные механизмы их использования отсутствуют. Важнейшим, а часто единственным каналом влияния на местную власть остаются муниципальные выборы, которые пока продолжают испытывать существенное влияние «административного

ресурса», противостоять чему так же могут именно политические партии.

Все это актуализирует изучение особенностей развития местного самоуправления в контексте эволюционирования партийной системы.

Степень разработанности проблемы.

Формирование, функционирование и развитие местного самоуправления в современной России остается одной из наиболее сложных и дискуссионных тем в научном дискурсе.

Большинство работ в связаны с конституционными и правовыми аспектами функционирования местного самоуправления в РФ, с анализом местного самоуправления в системе власти российского государства¹.

Исторические аспекты местного самоуправления освещены в работах таких авторов как В.В Бакушев, В А Ивановский, Л А Молчанова².

Зарубежный опыт организации местного самоуправления, а также теоретико-методологические основания изучения местного самоуправления изложены в работах Г.В. Барабашева, И.Д Саначева, З Иожа, И А. Василенко, Г.И. Грибановой³.

¹ Широков А В Основы местного самоуправления в Российской Федерации М, 2003, Мокрый В С Местное самоуправление пути становления и развития // Журнал российского права 2002 № 10 – С 3-10,

² Бакушев В В , Ивановский В А , Молчанова Л А Городское управление и самоуправление в России эволюция столичного опыта М, 1998 Jozsa Z A helyi es területi onkormanyzatok szervezete es fimkcioi nemzetkozi osszehasonlitasban "Magyar kozigazgatas", 1999, № 3-4, 104-112

³ Барабашев Г В Муниципальные органы современного капиталистического государства – М, 1971, Грибанова Г И Местное самоуправление в Западной Европе Сравнительный анализ – СПб , 1998, Саначев И Д Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе Владивосток ВГУЭС, 2004 Черник И Д Основные теории местного самоуправления происхождение и развитие – М 1996 и др

Особенности региональной специфики развития местного самоуправления, особенности избирательных практик, проблем местного самоуправления в РФ, в постсоветской России нашли отражение в работах Л Гильченко, И Бутенко, Ж. Грищенко, К. Исаева, А Матюлиониса, К Островского, Ж. Тощенко⁴.

Социальные, организационные и правовые аспекты государственного и муниципального управления раскрыты в работах М А Афанасьева, В Э. Бойкова, В.К Егорова, В.С Комаровского, Н.С Тимофеевой, А.В. Широкова⁵.

Особенности функционирования местных органов власти, специфика технологий муниципального управления анализируются в работах В Н. Иванова, В.И Патрушева, Ю Н. Гузова и др ⁶.

Политическое участие граждан в местном самоуправлении и роль институтов гражданского общества на местном уровне освещены в работах И В. Бабичева, Н М Великой, Н.Р. Календаровой, Г А Цветковой ⁷

Особый интерес представляют для нас работы в области партологии, поскольку мы опираемся на методологию исследования партий как основных участников избирательного процесса В этой связи необходимо упомянуть классические

⁴ Великая Н М, Шишкин В В Местное самоуправление еще одна попытка реформы //Свободная мысль – XXI 2003 № 6 С -16-28, Цветкова Г А Местное самоуправление и проблемы местных сообществ// Социологические исследования 2002, № 2 – С 39-41

⁵ Широков А В Основы местного самоуправления в Российской Федерации – М, 2003 Байков Н М Территориальное общественное самоуправление проблемы становления и функционирования //Восток России проблемы и опыт преобразований Вып 1 Хабаровск, 2000, Тимофеева Н С Местное самоуправление –кризис развития или кризис идеи? // Вестник МГУ Сер 11 Право 2002ю № 6

⁶ Иванов В Н Технологии муниципального управления / В Н Иванов, Ю Н Гузов, Т И Безденежных – М Финансы и статистика, 2003

⁷ Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления метод пособие/Бабичев И В и др – М РНЦ ГМУ, 2004

работы М Вебера, Г. Алмонда, Г. Пауэлла, К Джанды, М. Дюверже, М Михельса, Ш. Сартори, С Липсета⁸ и др В отечественной науке существенный вклад в изучение партий внесли М. Острогорский, В. Гельман, Г. Голосов, Е. Мелешкина, Г. Люхтерханд-Михайлева, В. Гельбрас, С. Пшизова, К. Холодковский и др⁹. В этих работах выявляется специфика российского партстроительства, выявляются факторы, значительно влияющие на организационные формы и функции российских политических партий. К числу разработанных проблем современной российской многопартийности можно также отнести общий анализ участия политических партий на федеральном и региональном уровне, выработка типологии социальных сегментов общества, голосующих за те или иные политические партии, состояние электората политических партий России, его динамику, рассмотренные в работах М. Афанасьева, В. Гельмана, Л. Гудкова и Б. Дубина.

Отмечая в целом разработанность данной темы в российской политической социологии нельзя не отметить, что вопросы партогенеза и участия российских партий на выборах рассмотрены достаточно хорошо, однако участие партий на местном уровне практически не нашло отражения в современной научной литературе, что связано как со

⁸ Almond G A , Powell G B , Interest Aggregation and Political Parties // Almond G A , Powell G B , Jr Compative politics today NY , 1996 , Sartori G Parties and Party Systems NY , 1978, Lipset S M , Rokkan S Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments// The West European Party System / Ed P Mair Oxford 1990

⁹ Острогорский М Я Демократия и политические партии М ,1997, Гельбрас В и др Кто есть кто? Политические партии и блоки, общественные организации М ,1994 , Холодковский К Г Политические партии России // Гражданское общества в России Структуры и сознание М , 1998 Пшизова С Н Демократия и политический рынок в сравнительной перспективе// Полис 2000 № 2,3 , Кисовская Ю.Г Российские партии и западная модель // Полития № 1(15) Весна 2000, Щербак А Н Коалиционная политика российских партий // Полис 2002 № 1

слабостью партий на местном уровне, так и отсутствием местных отделений партий в ряде регионов.

Объект исследования: местное самоуправление как социальный институт, детерминирующий взаимоотношения населения и власти на местном уровне.

Предмет исследования: особенности формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления в 2003-2006 гг. в Российской Федерации в условиях изменения федерального законодательства о партиях и выборах

Цель исследования: проанализировать особенности формирования органов местного самоуправления в контексте трансформации партийной системы в России.

Задачи:

- определить теоретические и методологические подходы к изучению местного самоуправления как социально-политического феномена;
- раскрыть характерные черты институционализации местного самоуправления в современной политической системе с учетом социо-динамики политического процесса;
- сравнить опыт организации местного самоуправления в России с аналогичным опытом на постсоветском пространстве;
- выделить основные проблемы формирования местного самоуправления в РФ в связи с деятельностью партий на местном уровне;
- описать изменения, происходящие в системе местного самоуправления, связанные с новыми организационными моделями местного самоуправления,
- рассмотреть сложившиеся практики взаимоотношения представительных органов местного самоуправления с населением и выделить основные направления взаимодействия с ним;
- проанализировать результаты выборов в местные органы власти 2005-2007 гг.,

- описать особенности партийно-политического представительства на местном уровне,
- выявить специфику электорального процесса на местном уровне, определяющего структуру и функции местных органов власти.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность общенаучных принципов и методов социального познания, анализ и обобщение социологических и других обществоведческих источников по теме диссертации. В процесс исследования темы и подготовки диссертации использовались системный, структурно-функциональный подходы.

В данном случае политико-институциональные изменения представляются одновременно и самодостаточными, и в равной степени детерминированными всеми уровнями и подсистемами общественных отношений. Изменения на местном уровне представляют собой системное явление двухуровневого плана: как элемент более общей, своего рода метасистемы, и как системно построенный процесс со своей внутренней структурой и логикой развития. В этом случае субъектами политических изменений являются политические институты и социальные общности.

Важную роль в исследовании стратегий и тактик партий на различных этапах их эволюции, а также при анализе развития местного самоуправления на постсоветском пространстве сыграли методы сравнительно-исторического анализа.

Эмпирическая база исследования.

- Нормативные акты, законы Российской Федерации, регулирующие работу политических партий и органов местного самоуправления.
- Статистическая информация Государственного комитета по статистике РФ за 2003-2007 гг.
- Материалы Центральной Избирательной комиссии РФ за 2003-2007 гг.

- Исследование ВЦИОМ «Население о реформе местного самоуправления». Сентябрь, 2005. Количество опрошенных – 1200, выборка общероссийская, репрезентативная по полу, возрасту и типу поселения.

- Исследование "Граждане оценивают местное самоуправление", проводилось в течение 2003-2005 годов Институтом экономики города и Исследовательской группой ЦИРКОН в рамках проекта "Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне. новое качество роста" в 14-18 российских городах, отобранных по численности и статусу. Общий объем выборочной совокупности 4 293 респондента

- Исследование «Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий и реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества». Октябрь, 2007. Количество опрошенных – 3064 респондента в 63 субъектах РФ.

- Электоральные исследования, проводимые под руководством автора в рамках избирательной кампании на выборах мэра г. Самары. Метод – анкетный опрос (количество опрошенных – 920 человек) и фокус-групповое интервью.

Положения, выносимые на защиту и их научная новизна.

1. В условиях институционализации партийной системы на региональном и местном уровне одним из главных видов властных ресурсов становится политический капитал, выраженный в принадлежности к определенным партиям.

2. Общее развитие местного самоуправления определяет взаимосвязь политических и правовых факторов. При этом законодательство о местном самоуправлении, направленное на унификацию местного самоуправления, скорее ограничивает гражданскую активность граждан, тормозит развитие местных

сообществ как акторов политических и социальных процессов, призванных решать вопросы местного значения.

3. Существует взаимосвязь между уровнем развития региональной политической системы и активностью органов местного самоуправления, т.к. деятельность и эффективность местной власти определяется общим ходом политического процесса в регионе. Чем более развитой является партийно-политическая система, чем реальнее политические практики электорального процесса, тем самостоятельнее и независимее работают органы местного уровня

4 Анализ генезиса и эволюции практики формирования органов местного самоуправления, способов волеизъявления граждан, а также форм взаимодействия местной власти и населения в последние годы свидетельствует о сворачивании прямой демократии на местном уровне. Вопреки целям проводимой административной реформы бюрократизация и отчуждение местной власти от населения усиливается, что порождает проблемы с формированием органов местного самоуправления

5. Политический процесс в регионах развивается таким образом, что скорее мешает формировать действительно дееспособные местные представительные и исполнительные органы власти. Политическая система эволюционирует от недолго просуществовавшего идеологического и организационного партийного плюрализма к моноцентричной модели с «партией власти», которая монополизирует законотворческую деятельность на местном уровне.

Декоративность политических процессов негативно сказывается на функционировании гражданского общества, на формировании местных сообществ, на уровне доверия населения к органам власти. Выборы настолько определяются исполнительной властью региона, что формирование парламентского большинства в регионах и на местах в лице

«партии власти» сводит на нет все усилия по формированию действенных институтов гражданского общества.

6. Легитимно избранные органы местного самоуправления играют стабилизирующую роль в региональном политическом процессе. Наиболее подходящей моделью местного самоуправления для России на современном этапе остается модель «сильный мэр – совет », которая позволяет легитимизировать деятельность исполнительной власти на местах.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что полученные выводы и рекомендации могут найти применение при принятии решений в процессе функционирования представительных органов власти местного самоуправления, при проведении избирательных кампаний на местном уровне, в работе политических партий и общественных организаций.

Полученные данные могут также использоваться при чтении спецкурсов «Политические технологии», «Государственное и муниципальное управление», «Социология политических партий», «Муниципальный менеджмент» и «Политическая реклама»

Апробация результатов исследования.

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в выступлениях на конференциях социологического факультета РГГУ и на конференции рабочей группы 01 Международной социологической ассоциации «Local-Global Relations»

По теме диссертации опубликовано 5 статей , результаты исследования использовались в рамках избирательных кампаний в регионах Российской Федерации

Диссертация обсуждена на кафедре прикладной социологии РГГУ.

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

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрывается методологическая и эмпирическая база исследования. Излагаются научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования.

В первой главе **«Развитие местного самоуправления как социологическая проблема»** выделены основные подходы и концептуальные схемы изучения проблем местного самоуправления, проанализирован ход реформирования структур местного самоуправления в странах постсоветского пространства.

В первом параграфе **«Теоретико-методологические основания анализа местного самоуправления»** рассматриваются наиболее значимые теории государства, а также их влияние на становление и эволюцию местного самоуправления в Европе.

Местное самоуправление в европейских странах сложилось в современном виде в результате муниципальных реформ XIX в и берет начало от городских органов самоуправления. Местные органы власти зачастую были ограничены только законом и судебным контролем и не подчинялись напрямую центральным властям. Подобный подход отразила **«общественная теория»** самоуправления, связанная с именами Дж Локка, Ш. Монтескье, Т. Джеферссона, А. Токвиля, Дж Милля, которая базируется на противопоставлении местных сообществ – государству, общественных интересов – политическим.

Во второй половине XIX в. более популярной стала **«государственная теория»**, разработанная немецкими учеными Р. Гнейстом и Л. Штейном, согласно которой местное

самоуправление рассматривалось как одна из форм государственного управления, что было связано с централизацией государств.

Процесс развития местного самоуправления в XX в. отличался неравномерностью: на определенных этапах усиливалась автономия местных органов власти, на других – автономия сокращалась, что определялось потребностями общества и государства в условиях меняющейся внешней среды

Сторонники **плюрализма** (Х. Беллок, Б. Рассел) подчеркивали необходимость существования разнообразных организаций, ассоциаций и групп в рамках гражданского общества и рассматривали децентрализацию как несомненное достоинство, оставаясь последовательными защитниками выборных местных органов.

Начиная с 1960-х **плюрализм** подвергался критике **неоконсерваторами**, которые настаивали на сокращении вмешательства государства в экономику и социальную сферу и расширении прав местных сообществ при их фрагментации. Реформы неоконсервативного толка в духе «менеджериалистских концепций» осуществлялись в большинстве стран Западной Европы и в Америке в 1980-1990-е годы

После кризисов 1960-1970-х годов в Европе и Америке как течение оформился **неоплюрализм**. В его основе лежит либерализация экономики и модель государства, играющего роль опекуна, так называемого «профессионального» государства. Неоплюралисты исходят из концепции взаимозависимости местных и центральных органов власти, концентрации ресурсов в руках региональных или местных правительств, обеспечивающей де-юре конституционную независимость, а де-факто – свободу действий. Это концепция повлияла на систему самоуправления в Скандинавских странах.

На современном этапе местное самоуправление в развитых странах, с одной стороны, зависит от центральных властей¹⁰, а с другой – служит легитимным выразителем идей местных сообществ. Но одно остается несомненным – государственный контроль в конечном итоге призван гарантировать такое развитие местного самоуправления, при котором оно не стало бы государством в государстве, и решало бы свои задачи в рамках общегосударственных законов

В мире не существует единой модели местного самоуправления. Наиболее удачной нам кажется типология современного местного самоуправления, учитывающая объем полномочий, территориальную основу, степень политического участия граждан в процессе управления¹¹, которая включает в себя 3 базовых модели: североамериканскую (США, Канада), южно-европейскую (Франция, Испания, Италия, Бельгия) и североевропейскую (Германия, Австрия, Скандинавские страны) модели.

Общие черты рассмотренных трех моделей местного самоуправления нашли отражение в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой в форме конвенции Советом Европы в июне 1985 г.

Второй параграф *«Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в Российской Федерации, Белоруссии и Киргизии: социологический аспект»* посвящен исследованию путей развития местного самоуправления на постсоветском пространстве, показаны общие тенденции в формировании муниципальных органов власти. Проанализированы территориальные и организационные формы местного самоуправления, объем полномочий, политическое участие граждан

¹⁰ Le Grand J Equity and choice Harper Collins Academic, 1999 Pp 128-134

¹¹ Оффердал О Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Политические исследования 1998 № 1

Для стран СНГ формирование эффективного местного самоуправления было напрямую связано с преодолением исторически унаследованной специфики государственного устройства Советского Союза, – жестко централизованного государства, где каждый административный уровень власти зависел от вышестоящего.

Направление и темпы соответствующих политических и экономических изменений были инициированы национальными политическими элитами, представления которых об эффективном местном самоуправлении были различны. В одних случаях (как в России) реформирование связывалось с организацией местного самоуправления по европейским принципам, в других предпочитали сохранить советскую модель управления – с выборностью совета, но с назначением вышестоящим уровнем власти глав местных самоуправлений (как в Республике Беларусь).

Автор выделяет несколько этапов реформирования органов местного самоуправления в выбранных странах, которые определяются социально-экономическими условиями, законодательством и особенностями политического процесса.

Если Россия сразу встала на путь радикальных реформ, начав с т.н. муниципальной революции в 1993 г, осуществив за 15 лет 3 реформы местного самоуправления, то в Белоруссии и Киргизии на первом этапе предпочли консервацию существующей системы советов с назначением глав местных самоуправлений

Согласно статье 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Однако, несмотря на выделение органов местного самоуправления из структуры госуправления, реально мы повсеместно фиксируем их зависимость от органов государственной власти, прежде всего региональной. Вместе с тем, начиная с 1995 г в большинстве субъектов Российской

Федерации было проведено от 3 до 4 выборов в местные органы власти.

Высокая степень централизации государственного управления в Республике Беларусь и Кыргызской Республике, являющихся унитарными государствами, обусловила высокую степень зависимости местных органов власти от государственных, часто связанную с проблемой параллельного существования на местах органов местного самоуправления и органов государственного управления, с соподчиненностью муниципальных образований.

В отличие от России и Киргизии, в Белоруссии главы местных самоуправлений назначаются Президентом республики либо вышестоящим органом исполнительной власти. Муниципальное законодательство практически не развивается, а выборы местного самоуправления традиционно откладываются. Беларусь осталась единственной восточно-европейской страной, которая не ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления.

В Кыргызской Республике в 2000-2002 гг. был принят ряд законов по местному самоуправлению: «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О статусе депутатов местных кенешей» и др. В новой редакции Конституции Кыргызской Республики (2003 г.) усилена роль местного самоуправления, были ликвидированы органы государственной власти на местном уровне, а государственные полномочия в этой части делегируются органам местного самоуправления. Однако первые выборы в соответствии с новым законодательством прошли только в 2005 году.

Можно сделать вывод, что на первом этапе главная задача реформирования органов власти и управления на местах в изучаемых странах состояла в том, чтобы не допустить ломки сложившихся управленческих связей, отношений, как в производственной, так и в финансовой сфере.

Политические партии в России и Киргизии лишь в последние 3 года стали заявлять о себе на выборах местного уровня, и наибольшая активность фиксируется в России, после «революции тюльпанов» подобная возможность появилась и в Киргизии. В Белоруссии, несмотря на существование нескольких партий, пока не предусматривается участие в местных выборах партий.

В параграфе анализируются выборы в местные представительные органы и уровень доверия граждан к местной власти, роль местной элиты в реформировании местного самоуправления. Делается вывод, что практика реализации местного самоуправления в странах СНГ напрямую зависит от характера демократических реформ, а также от намерений политической элиты интегрироваться в европейское сообщество.

Глава вторая **«Тенденции формирования органов местного самоуправления в РФ в ходе административной реформы»** рассматриваются характерные черты институционализации местного самоуправления в современной политической системе с учетом социодинамики политического процесса.

Первый параграф **«Партийная система на региональном уровне как механизм формирования органов местного самоуправления»** посвящен формированию местного самоуправления в связи с деятельностью партий на региональном и местном уровнях

Роль партий в жизни современного демократического общества не подвергается сомнению. Именно многопартийность позволяет протекать политическому процессу в конкурентных формах, обеспечивает функционирование механизма смены и рекрутинга политических элит.

В России политические партии долгое время не рассматривались как реальные участники политического

процесса. Партстроительство и в настоящее время во многом продолжает оставаться верхушечным и номенклатурным.

Социологические опросы показывают, что российские граждане в массе своей равнодушны к партиям, не доверяют партийным лидерам, избегают членства в политических партиях (см. табл. 1).

Табл 1

*Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, какую роль играют сегодня политические партии в жизни страны?»
(в % от числа опрошенных)*

	февраль, 2001	май, 2004	сентябрь, 2004	июнь, 2006
Значительную	31	25	34	32
Незначительную	49	49	50	46
Затрудняюсь ответить	21	26	16	22

Источник Исследование ФОМ «Политические партии в России
Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России N – 1500 24-25 июня 2006 г

В настоящее время в России в политическом процессе наблюдаются две тенденции. С одной стороны, курс на упорядочение многопартийности, начатый при президенте В. Путине, привел к сокращению количества партий и участников избирательного процесса, а также укрупнению партий, что в итоге ведет к завершению формирования партийной системы, которая должна приобрести более стабильный характер и отвечать как объективным запросам электората, так и интересам действующей власти.

С другой стороны, происходит сокращение конкурентного процесса, главным образом за счет усиления монополии партии власти («Единой России») и фактическое вытеснение малочисленных, немажоритарных партий из избирательного процесса

Сегодня можно выделить несколько групп политических партий:

- партия, находящаяся у власти и обладающая большинством в Государственной Думе, «Единая Россия».

- парламентские партии, активно участвующие и в региональных избирательных кампаниях (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»).

- партии, имеющие шанс стать членами парламента. Здесь к вышеперечисленным добавляются СПС, «Яблоко».

- организации, называющие себя партиями, но партиями реально не являющиеся.

При этом конфигурация исполнительной и представительной власти может варьироваться от моноцентризма до многопартийности

В параграфе анализируется партстроительство в регионах и особенности партийного представительства в региональных и местных парламентах в 2005-2008 гг.

Избирательное законодательство в России меняется в каждом избирательном цикле и приспособляется под потребности политической элиты, стоящей у власти. Многочисленные ограничения и барьеры, установленные новым законодательством (численность не менее 50 тысяч, наличие 100 региональных отделений) создают трудности для малых партий, а с другой стороны, обеспечивают преференции для парламентских партий.

Что касается партийного представительства на местном уровне, то всерьез о нем стало возможным говорить только после принятия поправок в законы «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2003 г.

В 2000-е годы все партии стали уделять особое внимание осуществлению реформы местного самоуправления, а также демонстрировать усилия на выборах как в городах, так и в

сельской местности (см. табл 2). Впечатляющую активность продемонстрировала в этом процессе политическая партия «Единая Россия», охватившая все уровни управления, обеспечивая себе наибольшее представительство в сельских округах.

Табл 2

*Избранные депутаты от политических партий
представительных органов местного самоуправления в 2005 г*

	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Родина	Яблоко	СПС	Другие
Сельск поселения	10689 89,7%	717 6,0%	257 2,2%	80 0,7%	4	9	253 2,1%
Города	2 743 82,1 %	384 11,1%	108 3,2%	57 1,7%	18	3	39 1,2%
Муниц Районы	1 146 81,6%	190 13,5%	26 0,8%	16	-	1	25 0,7%
Город округа	459 74%	69 11,1%	27 0 8%	15	3	4	43 1,3%

Источник Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Автор исходит из того, что независимые, сформированные на партийной основе, депутатские собрания муниципального уровня могут выступать противовесом исполнительным структурам для достижения оптимального баланса в соблюдении интересов граждан. Однако на практике, репрессивный закон о политических партиях превращает политический процесс на местном уровне в его имитацию. Запрет на создание региональных партий, противоречит самому духу местного самоуправления, особенно учитывая федеративный характер российского государства. Требование, чтобы не менее 50% депутатов избирались по партийным спискам, вынуждает региональных лидеров, политиков,

бизнесменов имитировать свою принадлежность к той или иной партийной структуре в надежде повысить свой шанс быть избранным

Жесткие требования к сбору подписей позволяют предъявить претензии и отменить регистрацию любой партии, но отменяется регистрация, в первую очередь, потенциальных соперников «партии власти» Исполнительная власть фактически получила возможность определять, кого допускать к выборам представительной власти, особенно на региональном уровне. В связи с этим, модель, где мэра выбирают не граждане, а депутаты (т.н. модель сильный совет – слабый мэр) можно охарактеризовать как пока неадекватную потребностям России

Однако право местных отделений политических партий выдвигать своих кандидатов на муниципальных выборах дает основания говорить о перспективах и возможностях развития партийной системы на местах. Сегодня перед партиями стоит задача строительства местных отделений, так как изначально отделения политических партий существовали в региональных, административных центрах субъектов Российской Федерации и в крупнейших городах.

Вопрос стоит о том, насколько партии смогут предложить действительно политическую программу развития территории, отвечающую интересам и потребностям местного населения.

В параграфе втором *«Реформа местного самоуправления как правовое и организационное основание развития местной демократии»* показано, как изменение законодательства отразилось на организационных формах местного уровня власти в России История местного самоуправления в России в тех формах, как оно существует в Европе, началось в 1993 г. с так называемой муниципальной революции, когда началось реформирование местной власти в соответствии с основными принципами Европейской Хартии

В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который носил рамочный характер и закрепил разнообразие организационных и территориальных форм местного самоуправления в стране. Это разнообразие часто определялось национальными и региональными особенностями субъектов федераций, но в большинстве случаев зависело от региональной политической элиты, которая не намерена было делиться своими полномочиями и ресурсами и переносила дату выборов под предлогом отсутствия региональных законов о выборах в органы местного самоуправления, хотя принятие их входило в компетенцию все той же региональной власти. Только к 1998 г в большинстве субъектов РФ были сформированы первые органы местного самоуправления в соответствии с новым законодательством

Последняя версия ФЗ № 131 (2003 г.) должна была вступить в силу на всей территории РФ в 2006 г., однако переходный период неоднократно продлевался, что связано с трудностями осуществления реформы, и, прежде всего, с формированием новых представительных органов местного самоуправления.

В параграфе анализируются наиболее значимые изменения, связанные с проводимой с 2004 г. административной реформой: двухуровневая система местного самоуправления, сокращение общего количества муниципальных образований, формирование закрытого перечня компетенций местного значения для каждого вида муниципальных образований, сокращение численности депутатского корпуса представительного органа и др.

В ходе реформы сократилось количество муниципальных образований, где глава местного самоуправления выбирается всем населением. В 2006 г. модель прямых всеобщих выборов реализовывалась только в 74% городов, а в 26% – глава

избирался из состава депутатов¹² Очевидно, что в условиях использования административного ресурса, и возможностей администрации проводить своих людей в законодательные собрания, глава субъекта федерации в большей степени стал контролировать и избрание главы муниципального образования

Автор анализирует ряд проблем и недоработок, затрудняющих применение на практике статей этого закона, связывая их главным образом с финансированием (количество самодостаточных муниципальных образований составляет не более 2% от общего числа) и распределением полномочий.

Неспособность существующих органов местного самоуправления решать многие социально-экономические вопросы, затрагивающие непосредственные интересы местного населения, порождают широкое разочарование в существующей власти на местном уровне. Другие проблемы развития демократических отношений связаны с нежеланием и неготовностью местных элит работать на принципах прозрачности, подотчетности и открытости. Население по-прежнему ощущает свою отчужденность от власти, возлагая основные надежды на президентскую власть (см. табл.3).

¹² Рагозина Л Г Мониторинг реформы местного самоуправления Сравнительный анализ исследований "Реализация Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальных образованиях городского типа" (2006), "Городское управление в современной России (2004)/Л Г Рагозина, под ред А С Пузанова - М Фонд "Институт экономики города", 2007

Распределение ответов на вопрос «О каких органах власти Вы могли бы сказать, что они на деле являются реальными слугами таких людей, как Вы?»

Мэр	12
Местная администрация	12
Местные депутаты	7
Губернатор вашего субъекта федерации	5
Региональные органы власти	2
Депутаты Государственной Думы	3
Правительство	6
Президент РФ	27
Никто из перечисленных	44
Затрудняюсь	14

Источник ФОМ, Исследование «Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий их реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества» (N – 3064 респондента, 63 субъекта РФ, 200 городов и сел, интервью по месту жительства респондента), октябрь, 2007

Выборы в органы местного самоуправления демонстрируют стабильный уровень абсентеизма, который тем выше, чем ниже уровень избираемой власти. Явка на выборах в органы местного самоуправления в 2005 и 2006 гг. в среднем составляла от 40 до 50%. Во многих субъектах Российской Федерации был снят барьер явки на местных выборах

Анализ форм участия и форм взаимодействия с населением показывает, что местная власть предпочитает традиционные формы коммуникации: публикации в прессе, горячие линии, анализ писем и обращений, деятельность общественных приемных. Те формы, которые расширяют политическое участие (референдумы, открытые слушания, круглые столы с привлечением общественности, опросы граждан) по-прежнему не входят в число приоритетных

Одной из важнейших проблем формирования местного самоуправления было и остается отсутствие местных сообществ как субъектов политического и экономического процесса. В этом контексте можно говорить и о дефиците демократических традиций, слабости развития традиционных институтов гражданского общества, высоком уровне патернализма, неготовности населения принимать участие в решении вопросов местного значения.

В параграфе третьем *«Особенности электорального процесса на местном уровне»* анализируются результаты первых муниципальных выборов и выборов глав администраций, прошедших в 2004-2006 гг. в соответствии с новым законодательством и делаются некоторые выводы об адаптивности новых механизмов.

В первой половине 1990-х гг. выборы в органы местного самоуправления проходили по большей части бесконфликтно, и были, как правило, «выборами без выбора», когда реальным претендентом была только одна фигура, часто действующего мэра. Со второй половины 1990-х, интерес к выборам местного уровня появился и у местного бизнеса, и у политических партий. Как только пришло осознание того, что местная власть получает определенные источники финансирования и возможности управлять муниципальной собственностью, активизировался и политический процесс на местном уровне.

В выборах местного уровня 2004-2006 гг. приняли участие чуть более 35% избирателей, что подтверждает тенденцию, что явка на выборы тем меньше, чем ниже избираемый уровень власти. Среднее количество избирателей, проголосовавших против всех, составило по 6 регионам 15%. Эти цифры вполне сопоставимы с результатами выборов в предыдущие годы.

Главный итог выборов – укрепление позиций «Единой России» в региональных и муниципальных законодательных собраниях (см. табл. 4).

Анализ выборов мэров, проведенных в 2005-2006 гг. в разных субъектах Федерации в разных административных округах РФ, в которых политические партии принимали активное участие (в Самаре, Петрозаводске, Бийске) показал, что во всех трех субъектах РФ спектр партий, участвующих в выборах, был невелик. «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, Российская партия жизни, «Родина»

Табл. 4

Результаты выборов представительных органов власти местного самоуправления в 2005 г (по пропорциональной системе)

	Красноярский край	Волгоградская область	Нижегородская область	Тульская область	Сахалинская область	Томская область
Единая Россия	22,69	27,27	31,07	28,44	28,73	17,85
КПРФ	14,91	19,98	11,07	16,76	10,9	9,95
РПП		1,1	15,02	7,75	16,29	19,42
Родина		12,54	6,77	13,76		1,98
ЛДПР	6,88	10,67	5,47	4,61	2,51	7,77
СПС	2	0,43	4,71	1,17		4,29
Яблоко	4,09	0,43				4,29
РПЖ		1,26	1,67	0,87	2,71	0,94
Аграрная партия	0,91	10,32		3,94		
Общественные движения	12,84	2,25	1,75	0,41		9,79

Источник: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Однако наметилось повышение интереса партий к местным выборам, увеличение количества кандидатов, что обеспечило яркую предвыборную борьбу и более высокую явку избирателей (см. табл 5).

Табл 5

Количество кандидатов на выборах мэров

Город, муниципальное образование	Количество кандидатов на предыдущих выборах	Количество кандидатов на выборах 2006 г	Количество кандидатов, выдвинутых партиями	Явка Избирателей (%)	Количество туров
Самара	6 (2001 г)	20	5	44,4 %	2
Петрозаводск	5 (2002 г)	8	4	30,7%	1
Бийск	6 (2002 г)	11	4	37,5%	2

Источник Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

В качестве case study проанализированы выборы мэра Самары, в которых вопреки общероссийской тенденции и административному давлению одержал победу кандидат не от «партии власти», а кандидат от Российской партии ЖИЗНИ.

Монополизм партии «Единая Россия» в политическом процессе был также нарушен на региональных выборах в Ставрополе в 2007 г, где победил кандидат от партии «Справедливая Россия Родина/Пенсионеры/Жизнь» и в Волгограде в 2007 г, где победил кандидат от КПРФ. Однако говорить о потере инициативы «Единой России» в регионах в целом преждевременно, так как региональные и местные выборы продемонстрировали высокий результат «единороссов».

В **Заключении** подводятся итоги диссертационной работы, формулируются основные выводы, определяются направления дальнейших исследований по данной проблеме.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в следующих публикациях автора:

I. Публикации в ведущих рецензируемых журналах перечня ВАК.

Гамбашидзе И А Особенности выборов в представительные органы власти местного самоуправления в 2005 г. // Вестник РГГУ, № 2-3, 2007. Серия «Философия. Социология». С – 283-290.

Гамбашидзе И.А Партийная конкуренция на выборах местного уровня как фактор совершенствования демократического процесса // Вестник РГГУ. Серия «Социология». № 2, 2008. - С 25-38. (в соавторстве).

II. Публикации в других научных изданиях.

Гамбашидзе И.А Предвыборная агитация: правовые аспекты // Право и власть. № 1 - М · Формула права, 2001 – С.65-72

Гамбашидзе И.А. Комментарий к Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации" / Алехичева Л.Г., Афанасьева О.В., Васильев А.В., Воробьев Н.И, и др.; Под ред : Кабышев С.В., Постников А Е - М : Формула права, 2003 - 896 с. (в соавторстве).

Гамбашидзе И А. Правовое аспекты защиты гуманитарного знания // Интеллектуальная собственность в гуманитарном измерении Сборник статей по материалам международной теоретико-методологической конференции. М ·РГГУ, 2005. – С.107-112.

Гамбашидзе И.А Борьба на выборах глав местных самоуправлений как проявление политического диалога партий//Интеллигенция в диалоге культур. Сборн. статей по материалам VIII Международной теоретико-методологической конференции 5 апреля 2007 г М ·РГГУ, 2007. – С.354-365

ГАМБАШИДЗЕ ИЛЬЯ АНДРЕЕВИЧ

**Особенности развития местного самоуправления
в Российской Федерации в контексте трансформации
партийной системы**

**23 00 02 – политические институты, этнополитические конфликты,
национальные и политические процессы и технологии**

Автореферат

**Диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

**Автореферат
Подписано в печать**

Подписано в печать 20 05 2008 г
Формат 60х84/16
Бумага мелованная Печать оперативная
Усл п л 0,84 Уч -изд л 1,17
Тираж 100 экз Заказ №1957
Отпечатано с готового оригинал-макета
Центр Оперативной Полиграфии ООО "2 Press"
г Москва, 117997, ул Фрунзенская наб , д 30/5
тел (495) 580-35-42