



Лобко Виктор Николаевич

**Взаимодействие органов государственной власти
и местного самоуправления в городе федерального значения
как социально-политическая проблема
(на примере Санкт-Петербурга)**

Специальность: 23.00.02 — политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

20 ЯНВ 2011

Санкт-Петербург
2010

Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Северо-Западная академия государственной службы»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Вульфович Ревекка Михайловна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Грибанова Галина Исааковна
кандидат политических наук, доцент
Оськин Сергей Александрович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет

Защита состоится «25» меваря 2011 года в 14 часов
на заседании диссертационного совета Д. 502. 007. 05 по защите докторских
и кандидатских диссертаций при Северо-Западной академии государствен-
ной службы по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В. О., Средний пр., д. 57,
ауд. 324

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Западной
академии государственной службы по адресу: Санкт-Петербург, В. О.,
8 линия, д.61.

Автореферат разослан «10» декабря 2010 года

Ученый секретарь

диссертационного совета: к. полит. н., Горбатова Н.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Теоретическая и практическая значимость проблем, связанных с формированием в России принципиально нового подхода к организации публичного управления на основе принципа субсидиарности, с активным включением в процесс такого демократического политического института как местное самоуправление в настоящее время чрезвычайно высока. На основании трактовки статьи 12 Конституции РФ часто звучит идея о полном отделении самоуправления от государственного управления. Однако во всем мире классическая теория свободной общины и основанный на идеях ее представителей локалистский подход к организации политического управления на местном уровне в современных условиях не используются в первоначальном варианте на практике, что подтверждает невозможность полного отделения местной власти от государственной, тем более, невозможность их противопоставления друг другу.

В РФ такое противопоставление встречается так же часто, как и непонимание места и роли самоуправления в реальном процессе обеспечения функциональности всех территориальных единиц, обладающих политической правосубъектностью, как в сфере государственного управления, так и местного самоуправления. В целом данная проблема может быть определена как проблема разграничения полномочий между уровнями публичной власти и, одновременно, проблема координации деятельности всех властных субъектов, действующих на различных уровнях, но решающих общие задачи.

В рамках анализа вышеназванных проблем возникает необходимость раскрытия политического содержания принципа субсидиарности не как принципа, однозначно предписывающего разграничение полномочий и функций только снизу вверх, но и как принципа интенсивного взаимодействия всех участников процесса, образующих сетевые структуры, способные добиваться необходимого обществу результата при участии субсидиарно действующих властных субъектов.

Актуальными в настоящее время являются проблемы организации и функционирования местного самоуправления для городов федерального зна-

чения. Дискуссии о развитии местной власти в Москве и Санкт-Петербурге не прекращаются на протяжении всех лет существования органов самоуправления на внутригородских территориях. Введение в действие ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 1995 году выявило неприменимость его норм в полном объеме к этим субъектам РФ. Федеральный законодатель был вынужден внести в закон поправку, которая фактически позволила городам федерального значения решать вопросы местного самоуправления в большой степени самостоятельно.

Новая редакция закона в 2003 году закрепила специфику систем местного самоуправления городов федерального значения в статье 79. Принятое решение не повысило значимость местного самоуправления, не расширило его полномочия и не усилило функциональность и политическую значимость внутригородских территориальных единиц. Все вышеназванные события и решения демонстрируют чрезвычайную сложность процесса реструктуризации политической власти в современной России в целом и в городах федерального значения, в том числе, и требуют системного анализа, как в историческом контексте, так и с точки зрения современных подходов к организации политической власти в крупнейших городах на основе демократических принципов определения политики и фундаментальных принципов теории управления в ходе ее реализации.

Степень научной разработанности проблемы. Для анализа проблемы политического взаимодействия институтов государственного управления и местного самоуправления в городах федерального значения в работе использованы нормативные правовые акты, периодическая литература, научные исследования российских и зарубежных политологов, социологов, историков, посвященные проблемам организации взаимодействия местной и государственной власти.

Общие теоретические положения и базовый методологический подход к исследованию политико-управленческой природы разделения публичной власти на местную и государственную с целью обеспечения оптимальной функциональности органов управления на территории крупнейшего города основываются на трудах теоретиков различных периодов, представляющих

многие научные дисциплины: Дж. С. Милля, А. де Токвиля, М. Вебера, Э. Гидденса, А.М. Пятигорского, Л.А. Велихова, Г.В. Барабашева, М. Маклюэна, Ю. Хабермаса, К. Шмитта, идеи которых позволяют включить проблематику взаимодействия местного самоуправления как политического института и органов государственной власти, с одной стороны в исследование проблем взаимодействия различных властных субъектов как самостоятельных акторов, а с другой, осмыслить те ограничения «абсолютной индивидуальной свободы», которые неизбежно возникают в процессе формирования политической власти даже на уровне общины.

Основные направления философских и правоведческих исследований разработки механизмов включения местного самоуправления в систему власти в дореволюционной России анализируются на основе работ русских исследователей и практиков «общественного управления» (иногда они выступали в обоих качествах одновременно): А.П. Васильчикова, А.А. Головачева, А.Д. Градовского, И.Е. Забелина, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, П.Л. Корфа, Н.И. Костомарова, Б.Н. Чичерина.

Анализ исторического контекста и современных проблем систем местного самоуправления в развитых демократических государствах, в том числе, в рамках крупных агломераций (метрополий), а также многоаспектного действия принципа субсидиарности, лежащего в их основе, проведен с использованием массива научной и периодической литературы, включающей работы российских специалистов: А.А. Амплеевой, В.С. Боголюбова, О.Н. Ванеева, Р.М. Вульфович, Г. И. Грибановой, Е.В. Гриценко, Е. О. Ежевского, В.Г. Игнатова, А.Р. Кокшарова, В.Г. Ледяева, А. А. ацнева, Е.В. Мирошниковой, Е.Н. Перцика, А.С. Прудникова, С. В.Семенова, Н. А. Слуки, а также зарубежных ученых О. Бонаца, П. Ле Гале, А. Боумана, Дж. Кристоферсона, Д. Фюрста, В. Хофмана-Мартино, Ф. Вагенера, Х. Вольмана и др.

Для обобщения проблематики взаимоотношений государственной и местной власти в современной России, в том числе в городах федерального значения, были привлечены работы таких исследователей, как Е.П. Доманевская, Т.Н. Михеева, А.Ю. Мохорова, И.С. Стародубровская, Н.С. Тимофеев.

История создания имперской властью «городского общественного управления» в столице Российской Империи и его дальнейшее развитие, вплоть до настоящего времени анализировались на основе работ исследователей прошлого и позапрошлого столетий: Ф. Е. Енакиева, К.А. Пажитнова, П.Н. Петрова, Д. Д. Семенова, а также современных российских ученых: С.Э.Борисенко, А.А. Васецкого, Е.Н. Жерихиной, Н.Г. Королевой, А.А. Малькевича, А. Н. Широкова, Н.В. Шубиной.

Цель и задачи исследования.

Целью исследования является определение границ возможностей местного самоуправления как самостоятельного политического актора в рамках территориальности города федерального значения и выявление основных принципов его взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

1. Проанализировать процесс эволюции идей соотношения власти индивидуума, местной и государственной власти в работах исследователей XIX и XX столетий для включения современных процессов в более широкий политико-философский и исторический контекст.
2. Выделить основные идеи русских правоведов и философов, связанные со становлением земского и городского общественного управления в дореволюционной России, демонстрирующие особую роль государственной власти в этом процессе.
3. Установить степень влияния взаимодействия территориальных единиц в системах публичной власти современных европейских государств на достижение высокого уровня социально-экономического развития и высокой эффективности процесса управления, уровень их функциональности.
4. Выявить специфику реализации принципа субсидиарности на современном этапе развития систем публичной власти в условиях глобализации, повышения уровня интеграции в различных частях мировой экономической и политической системы.
5. Провести сравнительный анализ систем публичной власти на территории крупнейших городов мира.

6. Определить основные этапы развития системы публичной власти в Санкт-Петербурге, место и роль в ней местного самоуправления как самостоятельного уровня власти, а также перспективы развития этой системы в условиях субсидиарного подхода и интенсивного взаимодействия местной власти с государственной.

Объектом исследования является система публичной власти в крупнейшем городе в условиях трансформационного общественного развития.

Предметом исследования – процесс взаимодействия государственной и местной власти в системе публичной власти Санкт-Петербурга.

Методологической и теоретической основой исследования послужили идеи классиков социологии и политологии о природе властных отношений между индивидуумом, местным сообществом и государством, а также русских философов и правоведов XIX века, современных отечественных и зарубежных социологов, историков, политологов, экономистов, анализирующих данную проблему. Методологической основой работы являются системный, структурно-функциональный и процессный подходы, представляющие собой междисциплинарное основание государственного управления и политики как самостоятельной отрасли политической науки, органически связанной с развитием мировой философской, политико-социологической и правовой мысли. В диссертации используются компаративный и кросстемпальный анализ.

Эмпирическая база работы представлена нормативными правовыми актами и другими документальными материалами, начиная с «Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» от 21 апреля 1785 года, включая отчеты городского общественного управления Санкт-Петербурга дореволюционного периода, вплоть до современных международных правовых актов, Конституции РФ и законов федерального и регионального уровней государственного управления, а также материалами по практике управления в крупнейших агломерациях мира; данными о формировании органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, предоставленными автору Комитетом по работе с исполнительными органами государственной власти и по взаимодействию с ОМСУ Правительства Санкт-Петербурга.

Гипотеза исследования – процесс взаимодействия местного самоуправления как важнейшего властного института современного демократического общества и органов государственной власти, основанный на четком разграничении их полномочий и определении политической природы каждого из институтов, в современных условиях представляет собой интенсивный процесс согласования политических ценностей и интересов территориальностей различного масштаба на основе принципа субсидиарности, понимаемого как принцип политической интеракции с учетом общих для государственной и местной власти фундаментальных принципов публичной политики и управления. Для достижения результата на территории крупнейших городов это взаимодействие требует использования властных ресурсов всех акторов, включая непосредственно граждан, общественные организации и объединения, экономические субъекты. Ведущим политическим актором являются в этом процессе органы власти общегородского уровня вне зависимости от их формального политико-правового статуса.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. В контексте эволюции философских и политических идей русских и зарубежных политических мыслителей прошлого автором сформулировано и обосновано положение о ведущей роли государственной власти как интегрирующей всех акторов силы и катализатора в процессе формирования и стимулирования развития местного самоуправления как демократического института в трансформирующихся системах, характеризующихся противоречиями в политической культуре, находящейся под сильным влиянием традиций и стереотипов общественного сознания.

2. Принцип субсидиарности проанализирован как многоаспектное явление, включающее политическую, общественную и экономическую субсидиарность, и спроецирован на систему политического управления Санкт-Петербурга, основные этапы развития которой выделены и проанализированы как наиболее глубокий пласт политической культуры города, влияние которого необходимо учитывать при принятии политических решений в связи

с развитием самоуправленческого начала практически при полном отсутствии политического опыта общественного участия у граждан.

3. На основе анализа места и роли низшего уровня публичной власти (местного самоуправления) в крупных городских агломерациях Европы представлена концептуальная модель системы политического управления для городов федерального значения, в которой органы государственной власти субъекта РФ, оставаясь по формальному статусу субъектами государственной власти, фактически играют роль координирующего уровня метрополитенской системы управления, носящей во всех крупнейших городах характер смешанного по политической сущности института.

4. Предложены сценарии развития системы публичного управления в Санкт-Петербурге, включающие в основном инкрементальные изменения, т.е. позволяющие вносить постепенные изменения без кардинальной ломки уже существующих структур и сложившихся отношений. Как возможный вариант развития системы управления городом предлагается придание политического характера промежуточному уровню управления (административного района) путем создания на этом уровне политического органа, характер которого может быть определен самим местным самоуправлением.

Положения, выносимые на защиту:

1. Работы выдающихся российских мыслителей второй половины XIX — начала XX столетия, периода интенсивного анализа дальнейшего пути развития России в ходе либерализации ее политической и экономической системы выявляют общую идею об объективной необходимости гораздо более активной роли государственных институтов в этих процессах, чем это характерно для Европы или США.

2. Взаимосвязь между территориальной обусловленностью организации публичной власти и функциональным наполнением этого процесса формирует единство неразрывно связанных тенденций: с одной стороны, муниципалитет является важнейшим выразителем политической воли граждан и субъектом определения политики местной власти, а с другой, сложность и комплексность процесса жизнедеятельности реальной территориальной единицы требует в большинстве случаев формирования системы гораздо боль-

шего масштаба для реализации базовых принципов управления и интенсивной координации при принятии всех управленческих решений, включая формирование политической стратегии территории.

3. Крупнейшие города Европы — агломерации по форме расселения и метрополии по значимости в государствах и надгосударственных образованиях — имеют в настоящее время высокоразвитые и в значительной степени автономные системы власти и политического управления для всей территории в целом, которые различаются по структуре и количеству уровней, однако место и роль государственной власти в процессе политического управления этими гигантскими системами не снижается со временем, а, наоборот, возрастает. Органы государственной власти играют интегрирующую и координирующую роль, которую в метрополиях федеративных государств берут на себя субъекты федерации.

4. Системы публичной власти городов федерального значения РФ формируются в сложных условиях одновременного перехода к менее централизованной системе политической власти, включающей местный уровень (политическая субсидиарность), рыночной экономике (развитие экономической субсидиарности), освобождения человека от излишней опеки государства и расширения для него возможности проявления самостоятельной политической воли (общественная субсидиарность). Однако эти новые условия требуют от всех участников процесса переосмысления их места и роли в политической, социальной, и экономической системе, к чему они не всегда готовы, что определяет ведущую роль государственной власти и ее ответственность за результаты развития. Именно органы государственной власти должны стремиться к повышению эффективности политического управления на местном уровне, например, путем возвращения мажоритарного варианта избирательной системы, позволяющего гражданам голосовать за конкретных людей, своих представителей.

5. Система власти Санкт-Петербурга не является совершенной в настоящее время, требует разработки на основе использования сценарного подхода оптимальной модели, в которой организация власти в городе должна в наибольшей степени обеспечивать гражданам доступ к процессу принятия

политических решений, затрагивающих интересы их непосредственного политического окружения, удовлетворять потребность населения в реализации интегрированной и эффективной политики всеми уровнями власти.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что основные материалы и выводы исследования позволяют использовать субсидиарный подход к процессу взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения. Он позволяет формировать на основе комплексно понимаемого принципа субсидиарности единую интегрированную систему метрополитенского управления, в которой ведущей политической территориальностью остается субъект РФ, одновременно выполняющий роль уровня общегородской власти, способной координировать действия всех субъектов управления на территории города, как путем осуществления иерархической координации, так и с включением других ее типов, но требует максимальной активности и ответственности при принятии «политических», т.е. стратегических, и «управленческих», т.е. тактических и оперативных решений от всех участников процесса.

Практическая значимость работы связана с несомненной необходимостью реформирования существующей модели, для которого выводы автора могут стать реальной основой выработки нового варианта, более адаптированного к потребностям развития города и интересам его жителей, а материалы работы могут быть использованы как учебный материал для подготовки студентов по специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление», а также в ходе профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация диссертационного исследования. Основные положения, идеи и выводы диссертационной работы опубликованы в ряде научных и периодических изданий.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения; трех глав, каждая из которых включает три параграфа; заключения, списка литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава **«Теоретические и методологические основы взаимодействия государственной и местной власти»** носит общетеоретический характер и направлена на осмысление и выявление наиболее общих тенденций развития взаимодействия индивидуума, местной власти и государства для обеспечения общественного развития.

В первом параграфе **«Индивидуум, местное сообщество и государство в системе власти: проблема взаимодействия»** анализируются две основные противоборствующие тенденции общественного развития, проявляющиеся во всех государствах на различных этапах их развития: расширение роли государства и усиление его вмешательства в жизнь человека и местного сообщества, с одной стороны, и одновременное углубление индивидуальной свободы и самостоятельности в принятии решений, которому также призвано способствовать повышение активности местного самоуправления как уровня власти, максимально приближенного к гражданам.

В ходе анализа классических работ по теории местной демократии, а также исследований XX столетия устанавливается неразрывная связь различных уровней власти и необходимость их интенсивного и конструктивного взаимодействия при решении наиболее актуальных и острых проблем общественного развития. Как подчеркивали классики теории представительного правления, дух свободы, владеющий человеком, требует не только удовлетворения его потребности в самореализации, но и его включения в деятельность общины для достижения общих целей, а также межобщинного взаимодействия, координируемого государством для равноправного и справедливого распределения ресурсов и решения наиболее масштабных задач.

Второй параграф **«Политические аспекты развития местного самоуправления в русской общественной мысли второй половины XIX-начала XX века»** анализирует основные направления русской общественной мысли периода «великих реформ», одна из которых была призвана создать в России земское и полноценное городское самоуправления для интенсификации процесса развития страны. На примере работ исследователей второй половины XIX и начала XX столетия выявляются основные проблемы, не по-

зволнившие создать в этот период достаточно самостоятельный и активный уровень власти, способный решать локальные проблемы под собственную ответственность. А.Д. Градовский, Б.Н. Чичерин и другие ученые выявляют в своем анализе исключительную роль государственной власти в процессе формирования местного самоуправления, связывают это с глубинными пластами российской политической культуры и национальной культуры в целом. В ходе сравнительного анализа систем местного самоуправления европейских стран выделяются также их отличительные особенности, которые во многих случаях могут быть применены в России только частично, с учетом особенностей национального развития.

Параграф третий **«Функциональный и территориальный аспекты проблемы взаимодействия государственной и местной власти в XXI столетии»** посвящен рассмотрению взаимосвязи и взаимозависимости между функциями организации и обеспечения жизнедеятельности населения и политической сущностью территориальных единиц различных уровней публично власти. На примере взаимодействия различных уровней публично власти в двух европейских странах (Франции и Германии) выявляется объективная необходимость интенсивной вертикальной координации в процессе принятия политических решений, определяющих процесс функционирования и стратегию развития территорий. В качестве основного координирующего института в рамках сохраняющейся иерархической координации, а также включения в нее сетевых и рыночных механизмов во Франции выступает автономный регион, а в Германии — земля. В обоих случаях координация, обязательная для обеспечения высокого качества жизни, происходит с ведущей ролью достаточно высокого уровня публично власти, причем германские земли являются субъектами государственной власти, а природа французского региона двойственна: он может быть отнесен, как к государственной, так и к местной власти.

Функциональность и территориальность как политические категории с повышением уровня сложности осуществляемых функций расходятся во все большей степени. Данное противоречие в развитых странах стремятся решить путем проведения территориальных (укрупнение муниципалитетов,

создание нового – регионального уровня) и функциональных (создание специальных органов местного самоуправления по функциональному признаку, формирование объединений муниципалитетов в рамках отдельных функций) реформ. Однако результаты данных реформ являются неоднозначными, что еще более подчеркивает сложность проблемы.

Вторая глава работы **«Особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в крупнейших городах»** анализирует проблему взаимодействия различных уровней власти в нестандартных условиях крупных городских агломераций, в ряде случаев обладающих также особым политико-административным статусом.

Параграф первый **«Территориальная структура и функциональные сферы крупнейшего города как основа определения и реализации политики «городской власти»** посвящен рассмотрению специфики современных крупнейших городов с точки зрения их сверхсложной территориальной структуры, а множественных функций, которые должны осуществляться при непосредственном участии или в рамках организационно-координационной деятельности органов городского управления. В параграфе проводится сравнительный анализ процесса взаимодействия государственной власти и субъектов местного самоуправления в процессе вертикальной координации функциональной деятельности с целью оптимизации качества жизни на территории метрополий. В результате проведенного анализа систем публичной власти в Париже, Лондоне, Берлине и Москве выделено несколько возможных вариантов разграничения полномочий и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: многоуровневая система местного самоуправления — Большой Париж: органы местного самоуправления действуют в границах региона, департамента и коммуны, а на территории коммуны/департаментa город Париж также в округах (аррондисманах) и кварталах с ограниченным объемом полномочий местной власти (финансируются по смете); Лондон — двухуровневая система местного самоуправления: уровень района (borough) имеет высокую автономию, собственный бюджет и специфический «городской политический режим» в соответствии с преобладающим политическим влиянием определенной партии; Берлин —

система объединяет органы государственной власти и местного самоуправления на городском и районном уровне, городской уровень является ведущим и обладает большим объемом полномочий, особенно, в финансовой сфере и сфере нормотворчества; Москва — в системе «городской власти» абсолютно доминирует государственная власть, представленная на уровне города, административного округа и районной управы, органы местного самоуправления существуют как параллельная структура только в 126 муниципальных районах и не играют принципиальной роли в организации и обеспечении жизнедеятельности.

Второй параграф **«Государственное управление и местное самоуправление в обеспечении эффективного решения проблем крупнейшего города»** выявляет проблему определения политической сущности различных уровней власти в системах управления крупнейших городов и влияние уровня взаимодействия различных политических субъектов в обеспечении эффективного решения городских проблем. Рассматриваемая проблематика включается в исторический контекст становления систем местного самоуправления в США, Франции, Германии и общетеоретический контекст анализа места и роли самоорганизации и самоуправления в современных крупнейших городах. В целом делается вывод о том, что при всех организационных, структурных и политических отличиях между различными крупнейшими городами существует значительное сходство, позволяющее выделить общие параметры их систем управления и процесса их функционирования. Достаточно обоснованным представляется мнение о том, что для формирования работоспособной системы власти и управления в крупнейшем городе не играют принципиальной роли политико-административный статус города и формальная политическая сущность уровней власти, существующих на его территории. Главным является оптимальное разграничение полномочий, разделение функций и формирование механизмов вертикальной координации, обеспечивающие взаимодействие всех уровней власти и субъектов управления на основе принципа субсидиарности.

Третий параграф **«Принцип субсидиарности как политический принцип организации власти в крупнейших городах»** рассматривает

принцип субсидиарности как основу формирования системы публичной власти в крупнейших городах с точки зрения структурирования субсидиарного подхода к управлению в условиях глобализации. Выделяются общественная, политическая и экономическая субсидиарность как необходимые условия создания достаточно высокого уровня разнообразия в социальных системах, необходимого для формирования оптимальных условий осуществления функций в больших системах различного масштаба: надгосударственных образованиях (например, в Европейском Союзе), государствах, межгосударственных и межрегиональных объединениях (например, экономические зоны, включающие территории различных государств), а также крупных урбанизированных регионах с высокой степенью функциональной интеграции.

Принцип субсидиарности определяется в контексте анализа публичной власти как основа политического управления целенаправленно формирующего условия для эффективного производства общественного продукта и его справедливого распределения в соответствии с трудовым вкладом и основополагающими принципами современного демократического социального государства. При этом использование субсидиарного подхода не исключает полностью необходимости иерархической координации в связи с вторичной легитимацией местного самоуправления, являющегося в современных условиях полностью подзаконным политическим институтом, и сохранения конечной ответственности государственной власти перед гражданами, в том числе, за законность и правомерность политических решений местного самоуправления.

Третья глава работы **«Проблема соотношения полномочий и обеспечения взаимодействия государственной и местной власти в процессе эволюции системы публичной власти в Санкт-Петербурге»** полностью посвящена анализу проблем системы публичной власти Санкт-Петербурга — второго по величине города России.

В параграфе первом **«История возникновения и развития «городского общественного управления» в Санкт-Петербурге в дореволюционный период»** выделяются основные этапы развития системы городской власти в столице Российской Империи, начиная с основания города до 1917 го-

да. Наиболее подробно исследуются место и роль Городской думы, городской управы и городского головы как основных органов городского общественного управления. На основе работ российских исследователей XIX – начала XX столетия анализируются процесс формирования органов городской власти, масштаб вовлечения в этот процесс горожан, основные принципы функционирования избирательной системы, а также дается оценка деятельности данных институтов как не игравших в рассматриваемый период значительной роли в развитии города. Слабый интерес горожан к процессу самоуправления, исключительная роль государственной власти в жизни столицы привели к формированию нигилистского отношения к городскому самоуправлению в Санкт-Петербурге. В целом это отношение, усилившееся в советское время, когда партийные органы воспринимались как главный властный институт и являлись таковым, во многом определяет и современные тенденции развития местной власти в городе.

Второй параграф **«Место и роль органов государственной власти субъекта федерации в становлении местного самоуправления в Санкт-Петербурге»** посвящен развитию новой системы власти в городе в период 1990-2008 гг. Анализ процесса становления демократического политического института местного самоуправления и выстраивания его отношений с государственной властью (или, скорее, установление государственной властью принципов и подходов к формированию местного самоуправления и взаимодействия с ним) позволяет констатировать высокую степень сложности всех принимавшихся политических решений, в том числе, в связи со многими факторами исторического, ментального, психологического, территориального и функционального характера, выделенными в первой и второй главах работы.

Таким образом, сформировавшаяся в ходе этих процессов система, описана как обладающая спецификой, обусловленной объективными и субъективными факторами: к числу первых могут быть отнесены исторические традиции доминирования государственной власти, необходимость интенсивной вертикальной координации в регионах крупнейших городов для обеспечения целостности городского хозяйства, отсутствие у населения навыков

политического участия; вторая группа факторов, безусловно, включает психологическую неготовность представителей государственной власти к формированию системы, где потенциал местного самоуправления активно используется государственной властью для более интенсивного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений.

В третьем параграфе **«Эффективное взаимодействие государственной и местной власти в процессе развития системы публичной власти в Санкт-Петербурге»** предлагается несколько сценариев развития системы публичной власти в Санкт-Петербурге: (1) основным субъектом вертикальной координации, по-прежнему, остаются органы государственной власти субъекта РФ, делегирующие полномочия и передающие ресурсы для осуществления конкретных функций в соответствии с базовыми принципами управления административным районам и муниципальным образованиям внутригородских территорий; (2) в процессе объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области за городом сохраняется особый статус муниципального образования, имеющего внутригородские муниципалитеты, которым общегородской уровень местного самоуправления определяет перечень вопросов местного значения в пределах собственных полномочий; (3) в границах субъекта РФ Санкт-Петербург формируется двухуровневая система местного самоуправления, в которой муниципалитеты с различным объемом полномочий работают на районном и микрорайонном уровне, причем количество муниципалитетов в микрорайонах сокращается в два-три раза. При этом не вызывает сомнения, что самоуправление сохранит свое значение важного демократического политического института с большим функциональным потенциалом.

В Заключение подводятся итоги анализа и делаются выводы:

1. Классические подходы к представительному правлению и местному самоуправлению как его частной форме нельзя считать полностью устаревшими, однако, степень «свободы» современного человека и современного местного сообщества резко ограничены их функциональными возможностями и рациональностью принятия решений, которые во многих случаях требуют выработки политики, охватывающей своим действием значительные

территории и численность населения. Мелкие территориальные единицы, сохраняя свою политическую сущность как представители исторической традиции и ограниченной локальности, утрачивают функциональность в связи с высокими затратами и сложностью принимаемых решений.

2. Принцип субсидиарности, являющийся органическим основанием местного самоуправления, модифицируется в современном обществе, приобретая несколько аспектов, каждый из которых имеет особенности, требующие учета в процессе реализации. Экономическая субсидиарность ограничивается допустимыми затратами и в процессе свободной конкуренции удаляет с рынка слишком мелкие организации, не способные решать задачи необходимого масштаба и не обладающие для этого ресурсами. В рамках политической субсидиарности отсутствие необходимого для принятия политических решений «знания» (информации, специальных методов и механизмов, достаточно квалифицированного политического корпуса) не позволяет сохранять даже исторически сложившиеся муниципалитеты, а в случае их сохранения, требует использования разнообразных методик координации их деятельности в рамках территориальных и политических единиц более высокого уровня. Общественная субсидиарность требует включения человека в организационные структуры, способные координировать его действия с действиями других заинтересованных лиц.

3. Все вышеназванные проблемы обостряются почти полным отсутствием в России опыта реального функционирования местного самоуправления в его современном понимании. В отличие от США, где формирование государства начиналось именно с формирования общин в условиях первоначального отсутствия государства как такового, а в дальнейшем — в условиях децентрализованного федеративного государства; в отличие от ФРГ, где традиция местного самоуправления насчитывает более 200 лет, несмотря на перерывы в развитии; в отличие от Франции, где более 200 лет муниципалитеты развиваются под контролем государства и в тесном взаимодействии с ним и играют существенную роль в процессе определения и реализации публичной политики, Россия впервые в начале 90-х годов прошлого столетия сдела-

ла шаг к децентрализации управления в рамках демократического политического процесса.

4. Как и во всех крупнейших городах мира, в городах федерального значения система управления строится на особых нормативных основаниях, закрепленных Конституцией, определившей особый статус крупнейших метрополий России, а также федеральным законодательством по вопросам местного самоуправления. В связи с параметрами конституционного документа ведущим политическим субъектом на территории Москвы и Санкт-Петербурга являются органы исполнительной власти субъектов РФ. В целом это не изменяет сущности данных органов как органов общегородского уровня власти. При сравнении с другими крупнейшими городами мира мы находим аналогичные модели, которые имеют больше общих черт, чем различающих их особенностей.

5. При разработке основных подходов к организации системы управления Санкт-Петербурга следует исходить из нескольких наиболее важных положений:

Масштаб городской системы требует четкого выделения полномочий и функций, которые могут обеспечиваться только общегородскими органами власти, что не исключает использования городскими органами механизмов сетевой или рыночной координации с включением различных акторов на основе общественной или экономической субсидиарности.

Уровень управления административного района, не имеющий в настоящее время собственной политической территориальности, является, тем не менее, функциональным в различных сферах деятельности, принимает тактические и оперативные решения в рамках общегородской политики. Это требует оптимизации его структуры и повышения эффективности деятельности всех подразделений в рамках деконцентрации политического и управленческого процесса.

Для уровня муниципальных образований внутригородских территорий необходим поиск территориальной модели, которая позволит закрепить за ними в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления объем полномочий и функций в сфере публичных дел, которые

они реально будут в состоянии решать самостоятельно, под собственную ответственность и в интересах населения своего муниципального образования, одновременно осуществляя вертикальную координацию, подобную осуществляемой общегородским уровнем, но на муниципальной территории. Таким образом, территориальная модель должны быть создана исходя из допустимой функциональности, а не наоборот.

Все вышеназванные подходы должны сочетаться с использованием субсидиарного подхода в развитии рыночной среды городского хозяйства с максимальным стимулированием разнообразия предложения на рынках товаров, услуг, трудовых ресурсов, а также стимулирования потребительского спроса в условиях имеющегося предложения. Тот же подход необходим в развитии неприбыльного сектора, где большое значение приобретают бюджетные и автономные учреждения, действующие более самостоятельно и принимающие на себя субсидиарную ответственность за результаты принимаемых решений, а также общественные организации, формы самоорганизации граждан (например, в жилищном и жилищно-коммунальном секторе).

В условиях подобной диверсификации поля принятия основных решений, влияющих на качество жизни в городе и способствующих или препятствующих его оптимизации главным политическим актором и координатором всех усилий, исходя из исторических традиций и современного управленческого потенциала, на территории Санкт-Петербурга будут оставаться органы исполнительной власти субъекта РФ, что возлагает на них главную ответственность, в том числе, за развитие местного самоуправления и повышение уровня политического разнообразия во второй по размеру и важнейшей по значению метрополии России.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Лобко В.Н. Проблема взаимодействия государственных органов управления и органов местного самоуправления / В.Н. Лобко. — Санкт-Петербург: Культ-Информ-Пресс, 2004. — 108с.
2. Лобко В.Н. Принципы деятельности государственных органов управления и органов местного самоуправления / В.Н. Лобко // Политическая культура России: история, современное состояние, тенденции, перспективы. — СПб: Академия общественных связей, 2007. — С. 100-114.
3. Лобко В.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России XIX века / В.Н. Лобко // Власть. — 2009. — №3. — С. 98-102.
4. Елфимов Г.М., Лобко В.Н. Местное самоуправление как субъект публичного управления / Г.М. Елфимов, В.Н. Лобко // Управленческое консультирование. — 2009. — №3. — С. 20-28.
5. Лобко В.Н., Вульфович Р.М. Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления / В.Н. Лобко, Р.М. Вульфович // Власть. — 2010. - №1. — С. 20-25.
6. Вульфович Р.М., Лобко В.Н. Становление системы муниципального управления в Берлине / Р.М. Вульфович, В.Н. Лобко // Управленческое консультирование. — 2010. — №1. — С. 187-200.

Подписано в печать 16.12.2010 г.
Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,3. Тираж 100 экз.
Заказ № 1842.

Отпечатано в ООО «Издательство "ЛЕМА"»
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 24
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74
e-mail: izd_lemma@mail.ru
<http://www.lemaprint.ru>