



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

БОРИСОВ Александр Алексеевич

СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

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

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Санкт-Петербург  
2005

Диссертация выполнена на кафедре конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель: Доктор политических наук,  
профессор СТРЕБКОВ Александр Иванович

Официальные оппоненты: Доктор политических наук,  
профессор МИЛЕЦКИЙ Владимир Петрович  
Доктор философских наук,  
профессор АЛЬГИН Анатолий Петрович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный  
электротехнический университет (ЛЭТИ)

Защита состоится «24 » февраля 2005 г. в 18<sup>00</sup> часов на заседании диссертационного совета К.212.232.10 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д. 5, философский факультет СПбГУ, ауд. 141.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А.М.Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат социологических наук, доцент



Абгаджава Д.А.

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность исследования.** Горячие дискуссии о самоуправлении в Государственной Думе РФ, на научных конференциях и семинарах основную массу жителей России интересуют в настоящее время очень мало. Они как не доверяли местной власти, так и не доверяют, как не верили в то, что перемены в муниципальной сфере принесут им какое-то облегчение, так и не верят. Как показывают материалы социологических исследований, проявления безразличия к муниципальной власти со стороны граждан страны многообразны. Прежде всего, оно выражается в отсутствии интереса к МСУ и нежелании знать об их работе. Отсюда не только исключительная неосведомленность о деятельности МСУ, но и ее реальное игнорирование. Опросы показывают, что только 20 - 25% российских граждан понимают, что такое МСУ и осознают себя хозяевами в своем населенном пункте. Игнорирование деятельности МСУ выявляется на основе опросов. Только 6% населения дают положительную оценку работе местных органов власти, более четверти (27%) - отрицательную, а каждый третий (32%) ничего не знает об их работе. По результатам опросов, проводимых в Санкт-Петербурге, 92% опрошенных не знают (не помнят), кто представляет их округа в законодательном собрании и местном муниципальном совете; 70% не имеют ни малейшего представления о том, что именно обсуждается в органах власти. Приведенные факты свидетельствуют о непонимании населением природы местного самоуправления и незнании содержания муниципальной политики на местном уровне, что исключает активное и осознанное участие членов местного сообщества в ее разработке или реализации. А без такого участия вряд ли возможна муниципальная политика, основанная на контрактном и ответственном предоставлении органами МСУ местному сообществу политико-управленческих услуг (менеджмента), выражаяющих интересы, потребности и нужды народного большинства, проживающего на конкретных территориях.

<sup>1</sup> См.: Кружков А.В. Социальная роль местного самоуправления в России/Трудовые отношения и социальные конфликты в современной России. М. Современная экономика и право, 2004. С. 367.

Вышеизложенное обуславливает научную актуальность и практическую значимость политico-социологического анализа конвенциональной сущности местного самоуправления как договорного политического института, основного содержания муниципальной политики, формирующейся в современной России, выявления основных особенностей и тенденций этого процесса в современной России.

**Степень научной разработанности** проблемы сегодня не соответствует ее актуальности и практической значимости. Вместе с тем определенный научный задел здесь уже наработан.

Так, изучением социально-правовых аспектов становления института местного самоуправления занимаются А.Н.Демьяненко, В.А.Беседина, С.Д.Князев, Н.Б.Косарева, В.В.Куликов О.Е.Кутафин, Т.С.Масловская, А.А.Обушенков, А.С.Прудников, Н.В.Постовой, В.И.Фадеев, В.Е.Чиркин, Ю.А.Тихомиров, Е.С.Шугрина, В.Н.Хропанюк.<sup>2</sup>

Особенности системы государственного управления и муниципальной политики рассматриваются в работах В.Г.Афанасьева, Г.В.Барабашева, И.А.Богачека, В.Д.Виноградова, А.Г.Воронина, В.А.Лапина, А.Ю.Мельвиля, В.П.Милицкого, О.М.Ройя, Н.В.Постового, Л.В.Сморгунова, А.Н.Широкова.<sup>3</sup>

Тенденции развития местного самоуправления в современной России освещаются в трудах Г.В.Атаманчука, В.А.Ачкасовой, Н.А.Бородулиной, Н.Великой, Л.В.Гильченко, В.Н.Ивановой, М.Б.Горного, Н.А.Емельянова, В.Г.Игнатова, В.В.Рудого, Г.А.Старцевой, П.А.Федосова, В.Шишкина.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> См.: Чиркин В.Е., Современные модели местного самоуправления//Российский юридический журнал, М., 1995. №3 (7); Фадеев В.И. Муниципальное право России, М., 1994; Шугрина Е.С. Муниципальное право, М, 2000; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное" право Российской Федерации, М., 1997; Демьяненко А.Н., Обушенков А.А. Муниципальное управление, Хабаровск - Н.Новгород. 1998; Косарева Н.Б. Законопроект о местном самоуправлении представляет собой способ решения государственных проблем на местном уровне»// [www.urbaneconomics/publications](http://www.urbaneconomics/publications), Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность//Государство и право, 2000. №11.

<sup>3</sup> См.: Милицкий В.П. Государственная политика //Государственное управление и политика. Под ред. Л.В.Сморгунова. СПб., 2002; Рой О.М Система государственного и муниципального управления, СПб., 2003.; Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. №5; Постовой Н.М. Местное самоуправление: история, теория, практика, М , 1995; Воронин А.Г, Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством, М., 1998.

<sup>4</sup> См.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт, Тула, 1996; Игнатов В.П., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ, Ростов-на-Дону, 2002; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис, 2003, №1; Старцева Г. Как реорганизовать местное самоуправление // Муниципальная политика, М., 2002, №5-6; Иванова В.Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики, СПб, 1995; Горный М.Б. История местного самоуправления в России/ Местное самоуправление: проблемы и перспективы, СПб., 1997; Гильченко Л.В. Реформа местного самоуправления

Диалектика федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации освещается в работах А.И.Денисова, В.Гельмана, С.Рыженкова, С.С.Митрохина.<sup>5</sup>

Политико-социологические исследования проблем местного самоуправления и оценки россиянами местного самоуправления проводят исследовательская группа ЦИРКОН, Фонд «Общественное мнение», Ф.М.Бородкина, И.В.Задорина, Т.В.Островская, А.С.Петракова.<sup>6</sup>

Сравнительным анализом моделей местного самоуправления России и западных стран занимаются Г.А.Грибанова, О.Зеевальд, И.В.Кашунина, Г.Люхтерхандт, А.М.Осавелюк, Е.В.Степанова, Н.С.Тимофеев, А.И.Черкасов,<sup>7</sup> Х.Альен, С.Авинера и А.Де-Шалит, Д.Кинг, Дж.Стокер, Дж.Стюарт, Дж.Чэндлер.<sup>8</sup>

Анализ представленной литературы показывает, что в современной политической науке пока еще не сложилась целостная концепция муниципальной политики органов местного самоуправления современной России, что обуславливает необходимость дальнейшей разработки названной проблематики.

Объектом диссертационного исследования, с учетом степени научной разработанности изучаемой тематики, является муниципальная политика органов местного самоуправления современной России.

в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России, М., 1998.; Великая Н., В.Шишков Местное самоуправление: еще одна попытка реформы//Свободная мысль - XXI век, 2003, №6; Атаманчук Г.В. Сущность и истоки местного самоуправления // Муниципальный мир, 1999. №1.

<sup>5</sup> См.: Денисов А.И., Барыгин И.Н. Становление системы местного самоуправления в Российской Федерации. СПб., 1999; Митрохин С.С. Местное самоуправление в центре федеральной политики // Муниципальная политика, М., 2002; В.Гельман Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика в кн. Местное самоуправление в современной России, М., 1998; Рыженков С. Органы государственной власти субъектов РФ в реформе системы местного самоуправления 1994-1997гг. // Местное самоуправление: теория и практика, М., 1997.

<sup>6</sup> См.: ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления), февраль-май 1999 г.) ФОМ, «Тестирование понятия «местное самоуправление» (август 2000 г.); Островская Т.В., Задорин И.В. «Общественное мнение о местном самоуправлении» // Политика, 1998. №4; Бородкин Ф.М. Ценности местного самоуправления и возможности местного самоуправления//Социс, 1997, №1.

<sup>7</sup> См.: Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика, М., 1998. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ, М., 1982; Остром Винсент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество, М., 1993; Осавелюк А.М. Канада: местное управление и местное самоуправление//Региональное управление и местное самоуправление, М., 1995.

<sup>8</sup> См.: Alien H. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. Hague, 1990; Avinera S., De-Shalit A. Individualism and Communitarism, Oxford, 1991; Chandler J. Public Policy-Making for Local Government. Beckenham, 1998; King D., Stoker G. (ads.) Rethinking Local Democracy. L., 1996; Степанова Е.В. Местное самоуправление в условиях демократического транзита (сравнительный анализ стран Балтии). Автореф. канд. дисс. СПб., 2003.

**Предметом** исследования выступает основное содержание муниципальной политики органов местного самоуправления и особенности ее становления в современной России.

**Основной** целью исследования является выявление специфики, основного содержания муниципальной политики МСУ как целостной системы и ключевых особенностей ее формирования в условиях реформирования местного самоуправления в современной России.

Достижение поставленной научной задачи предусматривает постановку и поэтапное решение следующих взаимосвязанных исследовательских задач:

- раскрытие специфической природы местного сообщества как социальной основы муниципальных образований;
- освещение специфики, основных принципов организации и функционирования местного самоуправления;
- исследование институционального измерения местного самоуправления как субъекта муниципальной политики;
- раскрытие сущности муниципальной политики МСУ и структурных компонентов ее содержания;
- выявление содержания муниципальной социальной политики и особенностей ее трансформации в условиях реформирования местного самоуправления в современной России.

**Методологические основы исследования.** Диссертационное исследование базируется на системном подходе к муниципальной политике местного самоуправления в сочетании с принципами политico-социологического анализа, историко-компаративистского подхода, единства исторического и логического анализа, восхождения от абстрактного к конкретному знанию.

Эмпирическую базу исследования составляют вторичные социальные материалы и официальные статистические данные.

**Теоретической основой исследования** являются классические и современные концепции муниципальной власти и местного самоуправления, а также фундаментальные положения теории социальной политики и социального государства.

**Научная новизна исследования** состоит в выявлении специфики и системного содержания муниципальной политики МСУ, а также ключевых особенностей ее становления в условиях реформирования местного самоуправления в современной России.

**Основные положения**, выносимые на защиту и представляющие научную новизну, состоят в следующем:

1. Социальной основой муниципальной политики органов местного самоуправления выступает местное сообщество, интересы, потребности и нужды которого МСУ артикулирует и агрегирует в своей социально-экономической политике. Местное сообщество представляет собой сформированный в пределах данной территории первичный и основополагающий

социальный компонент гражданского общества. В данном смысле местное сообщество выступает не только объектом, но и субъектом муниципальной политики МСУ.

2. На базе основных теоретических подходов к анализу местного самоуправления предложено конвенциональное истолкование его специфики и ключевых принципов организации и функционирования МСУ как договорного политического института современного общества. Местное самоуправление как выборная и ответственная власть не может владычествовать на своей территории. Оно призвано оказывать местному сообществу на основе политического контракта и эффективной, ответственной политики актуальные для него политико-управленческие услуги

3. На основе сравнительного анализа показаны специфические особенности ключевых моделей и схем организации и функционирования местного самоуправления в зарубежных странах, с учетом которых раскрыто институциональное измерение МСУ в современной России.

4. Сформулировано положение о том, что наибольшим эвристическим потенциалом в изучении сущности и раскрытии элементов содержания муниципальной политики обладает системный анализ. Он позволяет выявить основные компоненты муниципальной политики как системного образования. Среди них ключевую роль играют субстанциональные (властные) элементы, социальные субъекты (местное сообщество и др.), институциональные (муниципальные органы власти) и процессуальные компоненты.

5. Обосновано утверждение о том, что политическая власть, составляющая субстанциональную основу системы муниципальной политики, имеет общественно-государственный характер. Эта выборная форма политической власти, основанная на общественном договоре (конвенции), непосредственно связана с оказанием населению на контрактной основе эффективных политико-управленческих услуг. Данным обстоятельством обусловливаются ее высокая ответственность перед населением, избирающим эту власть. Вместе с тем имеющиеся в ее распоряжении ограниченные ресурсы обуславливают узкое окно возможностей муниципальной политики в решении большинства социально-экономических, культурных проблем местного сообщества.

6. Освещена упорядоченная совокупность социальных субъектов муниципальной политики, среди которых центральное место занимает местное сообщество как легитимный источник всей полноты власти на определенной территории. Заметную роль в выработке и реализации муниципальной политики играют местные политические элиты и контроллы. Вместе с тем определенные функции в осуществлении принятых политических решений исполняет местная бюрократия, от профессионализма которой в решающей степени зависит эффективность практической политики.

7. Аргументирован вывод о том, что к институциональным составляющим системы муниципальной политики относятся в первую очередь орга-

ны представительной власти МСУ, которые на основе артикулирования и агрегирования интересов и потребностей местного сообщества, издают и вводят в действие муниципальные правовые акты. Практическое управление на местном уровне осуществляют исполнительные органы местной власти, среди которых ключевые функции исполняет институт главы муниципального образования.

8. Процессуально-нормативными компонентами системы муниципальной власти выступают политico-управленческие процессы (полный управленческий цикл), регулируемые федеральными и региональными законами, а также муниципальными правовыми актами. На программной стадии названного цикла решающее значение имеют научно обоснованная формулировка «дерева целей» муниципальной политики, а также отбор соответствующих принципов и методов осуществления последнего.

9. Сравнительный анализ основных особенностей разнообразных моделей местного самоуправления, сложившихся в современной России в условиях реформирования системы МСУ, привел к выводу о том, что оптимально соответствующей российским реалиям является смешанная модель. Ее практическое внедрение предусматривается в соответствие с новым федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (октябрь 2003 г.). Хотя местная власть и проводимая ею муниципальная политика, пройдя за последние годы весьма противоречивый путь утверждения в политической практике, все еще неоднозначно воспринимаются населением, но сегодня нет оснований для отмены практики избрания населением муниципальных образований своих депутатов и руководителей исполнительных органов. Недостатки в их деятельности в большей мере связаны не с выборностью МСУ, а с нежеланием федеральных и региональных государственных органов считаться с местной властью как с реальным выражителем основных интересов, нужд и потребностей населения конкретным территорий. А если МСУ превратить в локальное ответвление государственной власти на местах, то оно очень быстро переориентируется с оказания политico-управленческих услуг, связанных с удовлетворением интересов, нужд и потребностей местного сообщества, на беспрекословное исполнение спускаемых «сверху» государственных директив.

**Теоретическая и практическая значимость** проведенного исследования состоит в разработке авторской позиции по актуальной теме современной политической науки, посвященной выявлению сущности и основного содержания системы муниципальной политики МСУ, а также практических рекомендаций по организации муниципальной политики органов местного самоуправления в социальной сфере.

**Апробация основных результатов** исследования проводилась на научно-практических и теоретических конференциях. В их числе: III Российской общественно-научный форум «Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России», Санкт-Петербург, ноябрь 2002 г.; Научный

симпозиум «Конфликты в современной России», Санкт-Петербург, ноябрь 2003 г.; II Международный конгресс конфликтологов «Современная конфликтология: пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия», Санкт-Петербург, 3- сентября - 2 октября 2004 г.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета 28 декабря 2004, протокол № 6.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, насчитывающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы, освещается степень ее научной разработанности, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные цели и задачи исследования, а также теоретико-методологические основы рассмотрения темы диссертации и полученные автором научные результаты.

**В первой главе «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»** посвящена рассмотрению местного сообщества как социальной основы МСУ, выделению специфики и основных принципов местного самоуправления, а также показу институционального измерения муниципальной власти.

**В первом параграфе «Местное сообщество как социальная основа МСУ»** основное внимание уделяется освещению специфики такой социально-территориальной популяции, как местное сообщество. Социологи связывают такое сообщество с местом проживания (микрорайон, деревня и др.) групп населения со сходными характеристиками, объединенных общими интересами, нуждами, вероисповеданием и другими параметрами. Для подобных сообществ характерны социальные отношения, отмеченные весьма тесными личными связями, чувственно-эмоциональным единством, продолжительностью во времени. Такое явление, как «соседское сообщество», порождавшее чувство общности в среде рабочего класса, способствовало его политической мобильности.<sup>9</sup> Таким образом, население местного сообщества – это не просто люди, живущие на одной территории и в пределах определенных границ, но и важнейшая социальная общность людей, способная как субъект политики преобразовывать местные условия жизни: местное хозяйство, качество социальных услуг, местное производство в соответствии со своими интересами в целях улучшения качества жизни своих членов и др. В политическом отношении местное сообщество представлено как объединение людей, чьи интересы, потребности и нужды учитываются в муниципальном управлении.

<sup>9</sup> См.: Создавая социальную демократию. Сто лет Социал-демократической рабочей партии Швеции. Пер. с англ. М. 2001. С. 347.

пальной политике. Оно становится общественной силой, способной к социально-политической самоорганизации, а также объектом политico-управленческого воздействия со стороны муниципальной власти.

В любом обществе организованной силой выступает государство, а не-организованной силой является народ, распределенный в местные сообщества, территориально организованные и имеющие общие социально-экономические интересы. В указанном качестве местное сообщество представляет собой реальную политическую силу и выступает в качестве социального субъекта политики. Критерии местного сообщества как политического субъекта имеют общий и местный характер. К общим критериям относятся конституируемые права и свободы всех граждан государства. Местные критерии характеризуют участие членов сообщества в самоуправлении. А поскольку по своему смыслу самоуправление является синонимом свободы и самостоятельности индивида, постольку право на самоуправление выступает как основа не менее важного права на самоопределение в рамках локальной территории.

Местное сообщество отличается рядом признаков от населения конкретной территории, понимаемого как статистическая социальная совокупность. Речь идет о наличии у каждого жителя сообщества чувства местной идентичности, выражаящейся в принадлежности к месту проживания, осознании своего права и возможности влиять на ход местной жизни и ответственности за него. Тем самым местное сообщество по своему содержанию перекликается с гражданским обществом и выступает сформированным в пределах данной территории первичным и основополагающим социально-субъектным компонентом гражданского общества.

В диссертации отмечается, что наличие местного сообщества является показателем принципиально новой по сравнению с античностью и средними веками организации общества. Она означает, что "государство как представитель общества принимает форму ассоциации местных сообществ".<sup>10</sup> Роль государства сводится к правовому установлению общих правил поведения и обеспечению защиты от внешних и внутренних врагов, а местная автономия является способом обеспечения реального самоуправления людей на своей территории и локальной самоорганизации.

Таким образом, местное сообщество имеет двойственный характер. С одной стороны, оно является социальным субъектом гражданского общества локального уровня, в основу которого положено постоянное проживание людей на одной территории. С другой стороны, оно является социальным объектом политico-управленческого воздействия со стороны центральных, региональных и муниципальных органов политической власти. Соотношение между этими двумя аспектами меняется в зависимости от действия экономических, идеологических, политических факторов, возникающих в не-

Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 7.

малой степени в зависимости от развитости местного сообщества. Среди таких факторов и обстоятельств существенное значение имеет тип и модель организации и функционирования местного самоуправления, сложившиеся в той или иной местности.

Во втором параграфе «Специфика и основные принципы местного самоуправления» отмечается, что в научной литературе нет единой точки зрения о специфике и принципах самоуправления. Современные исследователи выделяют в качестве главенствующих следующие наиболее важные принципы самоуправления: принадлежность власти всему коллективу; осуществление власти непосредственно или через выборные органы, ответственные перед населением; единство субъекта и объекта управления; совместное ведение общих дел; отстаивание и защита общих интересов; равенство граждан как участников самоуправления; эффективность обратной связи между населением и органами управления.<sup>11</sup> Перечисленные принципы обосновываются в четырех основных зарубежных концепций местного самоуправления: общественного выбора, дуалистической, школы социальных отношений и локалистской. Все эти концепции имеют длительную историю развития и окончательно оформились лишь во второй половине нашего столетия. Сравнительный анализ основных положений названных теоретических подходов привел к выводу о том, что в основании местного самоуправления лежит общественный договор. Поэтому оно выступает, прежде всего, конвенциональным политическим институтом выражения и отстаивания местных интересов. МСУ связано с государственной властью, ибо является определенным посредником между правительством и населением, и плюс к этому в своих недрах осуществляет подготовку будущих кадров для работы в институтах государства. В своей деятельности оно осуществляет полномочия государственно-общественной власти, установления которой обязательны для исполнения на подведомственных территориях. В свете вышеизложенного правомерно утверждение о том, что "ни одной страной невозможно управлять из центра, так как центральная государственная власть слишком далека от управляемой территории и населения, и не в состоянии адекватно отражать ее интересы".<sup>12</sup> Поэтому местное самоуправление в политологическом смысле слова предусматривает совпадение субъекта и объекта управления территориальной единицы и предполагает реальное участие жителей определенного сообщества решать локальные вопросы своей жизнедеятельности самостоятельно без вмешательства со стороны властей центра.

Конституция России гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах их полномочий. На законодательном уровне названные пол-

<sup>11</sup> См.: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб., 2003.

<sup>12</sup> Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. N-Y. 1964. P. 238.

номочия обеспечены действующими с 1 сентября 1995 г. и с 8 октября 2003 г. Федеральными законами "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В Санкт-Петербурге система муниципальной власти организована в соответствие с законом «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге». Согласно указанным законам, самостоятельность МСУ достигается благодаря таким нормативным установлениям, как независимость населения в формировании органов местного самоуправления и решении своих повседневных проблем; автономность формируемых населением органов МСУ от институтов государственного управления, реализующих преимущественно всеобщие государственные интересы и др. Важную роль играет также способность органов местного самоуправления решать проблемы местного сообщества на основе законодательного закрепления за ними необходимой компетенции; а также возможность населения через органы местного самоуправления реально решать локальные проблемы своей территории на основе собственной финансово-экономической базы.

В России укрепление местного самоуправления осуществляется на основе создания разнообразных институциональных инструментов осуществления народовластия; муниципализации различных сфер локальной жизнедеятельности (образования, медицинского обслуживания и т.д.); создания социально-эффективной системы управления муниципальными образованиями; упрочения социальной стабильности на территориях сообществ; повышения уровня благосостояния и качества жизни населения.

Названные приоритеты в целом совпадают с положениями, изложенными в преамбуле Европейской хартии местного самоуправления. В ней записано, что "местные органы власти - одна из демократических основ любого демократического режима". Поэтому они наделены широкой автономией в рамках своей компетенции и необходимыми полномочиями для реализации своих функций. Полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления, делятся на обязательные, факультативные (добровольные) и делегированные. К первым относятся жизненно важные для местных сообществ функциональные обязанности, связанные с поддержанием общественного порядка, организацией дошкольного, начального и среднего образования, территориальным планированием, управлением землепользованием, экологической проблематикой, развитием коммунальных служб и торговли. Государством устанавливаются минимальные стандарты такого рода услуг. Факультативные полномочия, относящиеся по своей природе к местным функциям, разрабатываются на местах и реализуются органами местного самоуправления по своему усмотрению в зависимости от финансовых возможностей и общего состояния всех ресурсов. Наряду с ними местное самоуправление может быть наделено государством делегированными полномочиями. Исполнение каждого из них должно быть закреплено договором о финансовом обеспечении.

Основные принципы, лежащие в основе местного самоуправления, предполагают самостоятельность решения населением всех вопросов местного

значения; организационное обоснование местного самоуправления как автономного института в системе политического управления; разнообразие форм осуществления местного самоуправления; соразмерность полномочий МСУ имеющимся в его распоряжении ресурсам и др. Перечисленные принципы определяют следующие ключевые характеристики МСУ:

- МСУ есть форма ответственного народовластия, осуществляющаяся на определенной территории проживающим на ней населением;
- местное самоуправление входит в единую систему институтов политической власти и управления, но не включается в государственную вертикаль;
- право на местное самоуправление означает полномочия местного общества заниматься законодательно закрепленными за ним делами и добиваться общего блага;
- важнейшим условием жизнедеятельности местного самоуправления, помимо правовых и материально-финансовых основ, является инициатива самих граждан, их стремление реализовать свое право на самоуправление и брать на себя ответственность за организацию власти и управления на местах;
- местному управлению, с одной стороны, присущее стремление к автономии, а с другой стороны, полная автономия невозможна в силу его пограничной природы. Оно связано с государством на основе взаимодополняемости договорными отношениями и зависит от государства.
- независимость МСУ, базирующаяся на политической, законодательной, административной и финансовой автономии, есть, скорее, его идеальный образ, ориентир для развития, нежели реально достижимый рубеж;
- муниципальные власти исполняют роль координатора деятельности всей системы местного самоуправления и призваны не владычествовать на своих территориях, но оказывать населению на контрактной и ответственной основе политico-управленческие услуги (политический менеджмент).

**В третьем параграфе «Институциональное измерение местного самоуправления»** рассматриваются институциональные модели местного самоуправления и основные схемы организации муниципальной власти в современном обществе. В диссертации отмечается, что в современной политico-социологической литературе существуют различные интерпретации моделей местного самоуправления в разных странах. По вопросу о ключевом критерии классификации моделей муниципальных систем существует мнение, согласно которому называется степень влияния государственных структур на деятельность органов местного самоуправления. На этой основе выделяются две основные модели: 1.«Модель автономного местного самоуправления»; 2.«Модель наблюдаемого местного самоуправления». <sup>13</sup> Данний подход дополняют другие точки зрения, в рамках которых одни ав-

<sup>13</sup> См.: Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Brussels: Tasis Services DGIA European Communiton, 1995. С. 197-200.

торы выделяют англо-саксонскую, европейскую и либеральную системы.<sup>14</sup> Другие полагают, что речь может идти об англо-саксонской, континентальной, иберийской системах и советской модели.<sup>15</sup> Наконец, в некоторых работах говорится об англо-саксонской, романо-германской и скандинавской моделях.

При всей обоснованности приведенных подходов правомерно акцентировать внимание на четырех самых репрезентативных моделях местного самоуправления: англо-саксонской, континентальной, смешанной и советской. Каждая из них имеет свои специфические особенности, о которых подробно говорится в диссертации. При их освещении в работе показано, что в разных странах мира возникли и существуют различные схемы организации взаимодействия основных органов местного самоуправления, которые оказывают существенное влияние на характер и содержание муниципальной политики. На сегодняшний день сложились следующие схемы взаимоотношений основных институтов муниципальной власти на уровне местного самоуправления: «совет - мэр» (варианты: «совет - слабый мэр», «совет - сильный мэр»); «совет - управляющий»; «мэр - собрание»; «совет - староста» идр.

Среди факторов, влияющих на выбор конкретной схемы взаимоотношений органов местного самоуправления, обычно фигурируют объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством; размер поселения и наличие в нем социально-экономической инфраструктуры; налоговый потенциал территории и возможности его наращивания; уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих; разнообразие и характер форм хозяйственной деятельности на территории муниципального образования; степень сотрудничества органов местного самоуправления с органами государственной власти. Причем, уровень активности граждан в делах местного сообщества во многом зависит от демократичности организационных форм местного самоуправления, ответственности муниципальной власти перед населением, эффективности проводимой ею муниципальной политики.

**В второй главе «СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ»** раскрываются системный характер муниципальной политики местного самоуправления, ее содержание и основные направления в социальной сфере, а также важнейшие тенденции реформирования муниципальной политики МСУ в современной России.

<sup>14</sup> См.: Чиркин В.Е., Современные модели местного самоуправления// Российский юридический журнал, М., 1995, №3 (7) С. 125.

<sup>15</sup> См.: Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации, М., 2002. С. 59.

**В первом параграфе «Системный характер муниципальной политика местного самоуправления» отмечается, что местное самоуправление как институт общественно-государственной власти уполномочен разрабатывать и осуществлять на подведомственной территории самостоятельную политику в экономической, социальной, жилищно-коммунальной и других сферах жизнедеятельности местного сообщества. Подобно государственной политике, муниципальная политика с необходимостью приобретает системный характер, что является условием ее действенности и результативности. В диссертации уточняется содержание понятия «муниципальная политика» как системного образования в отличие от политики вообще и государственной политики, в частности. По мнению автора, муниципальная политика есть публичный политический процесс целенаправленного управляемого воздействия социальных субъектов и институтов муниципальной власти на ключевые сферы жизнедеятельности местного сообщества на контрактной, ответственной и демократической основе и в интересах населения в целом, включающий непосредственное применение властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении социально-экономических программ посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер.**

Таким образом, муниципальная политика на местном уровне выступает существенным видом публичной политико-управленческой деятельности органов местного самоуправления, в которой, с одной стороны, выражается совокупная политическая воля местного сообщества как источника власти. С другой стороны в ней находят последовательное воплощение основополагающие интересы и потребности всего населения соответствующей территории в целом, и она осуществляется избранными населением политическими акторами, которые по заключенному с местным сообществом на выборах контракту должны оказывать ему ответственные и эффективные политико-управленческие услуги.

Вместе с тем вышеизложенная политico-управленческая деятельность МСУ приобретает характер именно политики муниципальной власти на местном уровне еще потому, что в ее распоряжении вполне законно находится ресурсная база и местная инфраструктура, складывающаяся из муниципальной собственности, налоговых поступлений, государственных дотаций и субвенций, доходом соответствующих предприятий и др.

В работе детально раскрываются ключевые компоненты муниципальной политики как системного образования, включая муниципальную власть, имеющую общественно-государственный характер, основные институты и социальные субъекты данного вида политики, а также ключевые стадии полного управленческого цикла, представляющего собой процессуально-нормативный компонент вышеизменной системы.

**Во втором параграфе «Содержание муниципальной политики в социальной сфере» главное внимание уделяется выявлению специфики муниципала**

ной социальной политики как целостного образования. В диссертации отмечается, что последняя представляет собой публичный вид политico-управленческой деятельности социальных субъектов и институтов муниципальной власти, направленный на упорядочение, контроль и регулирование социальной сферы на муниципальном уровне в интересах местного сообщества и в целях оптимального воспроизведения и развития членов местного сообщества как субъектов и объектов общественной жизнедеятельности.

В названном качестве целевым назначением муниципальной социальной политики является обеспечение оптимального воспроизведения каждого члена местного сообщества как объекта и субъекта общественной жизнедеятельности. Это достигается посредством проведения комплекса программ и мероприятий социальной политики на местном уровне. Речь идет о реализации таких мер политico-управленческого характера в городах, районах и других муниципальных образованиях, как обеспечение благосостояния членов местного сообщества, поддержание муниципального здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства, осуществление социальной защиты населения, включая нетрудоспособных и пенсионеров, содержание народного образования, социокультурной сферы и осуществление социальной поддержки семьи.

Перечисленные меры осуществляются благодаря деятельности органов местного самоуправления. Тем самым в муниципальной политике на местном уровне декомпозируются основные цели государственной социальной политики, а также решаются социальные задачи, связанные с приоритетными интересами, потребностями и нуждами местного сообщества. Ведь местное самоуправление, являясь по своей природе негосударственным, представляет собой систему, строящую свои отношения с государством на законодательно закрепленной договорной основе, и в данном качестве является элементом политической системы. Тесная взаимозависимость местного самоуправления и государства, тот факт, что муниципальные органы власти выступают основными проводниками государственной политики на местах, позволяет им рассчитывать на государственные гарантии обеспечении членов местного сообщества минимальными социальными стандартами.

Для более широкого приближения социальной политики муниципальных властей к нуждам и чаяниям местных сообществ она должна опираться на научно обоснованные принципы и осуществляться апробированными на практике методами. В диссертации отмечается, что гарантом ответственной и эффективной социальной политики на местах является деятельность органов МСУ на основе принципов социальной справедливости, социального партнерства, социального солидаризма, социальных гарантий, социальной компенсации и др. В основе принципа социальной справедливости находятся социальные права и свободы людей, вследствие чего он предписывает институтам и органам власти добиваться в социальной сфере минимизации разрыва между мерой социальных ожиданий граждан от государства и мерой социального воздаяния со стороны муниципальной власти. Принцип социального партнерства преду-

сматривает оптимальное взаимодействие социальных субъектов и институтов социальной политики с управляемым местным сообществом в реализации социальных целей на базе равноправного и ответственного сотрудничества. Принцип социального солидаризма предусматривает взаимную ответственность муниципальных властей и местных работодателей перед наемными работниками за социальную стабильность и гармонизацию отношений между ними и местным сообществом посредством перераспределения социальных ресурсов от более сильных к слабым и нуждающимся в социальной поддержке и помощи гражданам. Принцип социальных гарантий предполагает обеспечение всем гражданам гарантированного минимума социальных услуг в области образования, здравоохранения, культуры, духовного и физического развития и др. Наконец, специфический смысл имеет принцип социальной компенсации, который предписывает муниципальной власти обеспечивать на местном уровне защиту интересов и условий жизнедеятельности инвалидов, нетрудоспособных граждан и людей с ограниченной трудоспособностью.

В третьем параграфе «Особенности реформирования современной муниципальной политики местного самоуправления» говорится об основных проблемах муниципальной власти в России и связанных с ними приоритетных направлениях системных трансформаций МСУ. В работе выделяются общие для большинства регионов проблемы, на решение которых направлено современная реформа МСУ и всей системы муниципальной политики. К указанным проблемам относятся не только отсутствие четкого разграничения полномочий между институтами государственной власти России и органами местного самоуправления, но и внутренняя противоречивость муниципального законодательства РФ. Также определенную остроту сохраняет проблема несоблюдения муниципального законодательства органами государственной власти субъектов РФ и их попытки ограничить самостоятельность местных властей. К наиболее распространенной форме нарушений относится невыполнение норм муниципального права организациями и должностными лицами органов государственной власти, принятие актов регионального законодательства, противоречащих федеральному законодательству по вопросам МСУ. Безусловно, актуальный характер имеет проблема несбалансированности доходной базы и расходных обязательств, а также связанный с этим чрезмерный объем не финансируемых государственных функций, переданных местному самоуправлению. В настоящее время расходы органов местного самоуправления превышают их доходы. Наконец, все еще отсутствуют постоянные и конструктивные связи органов местного самоуправления с местными сообществами. Определенная часть населения не в полной мере понимает предназначение института местного самоуправления и его компетенцию, что предопределяет необходимость повышения уровня политико-правовых знаний населения о природе и формах деятельности органов местного самоуправления. На это накладывается недостаток квалифицированных кадров в системе местного самоуправления. По последним данным, количе-

ство муниципальных служащих в настоящее время составляет около 350 тыс. человек. При этом выборные должностные лица составляют лишь 4% от общей численности, а назначаемые достигают 96%.<sup>16</sup>

В диссертации выделяются особенности сложившихся в России четырех основных моделей организации и функционирования МСУ: административно-территориальной, территориальной (районной), поселенческой (волосной) и двухуровневой. Каждая из них имеет не только общие признаки, но и специфические особенности, которыми обусловливаются различия в содержании проводимой ими муниципальной политики. В диссертации обосновывается вывод о том, что более эффективному и ответственному осуществлению органами местного самоуправления на своих территориях муниципальной политики, адаптированной к нуждам и потребностям населения, отвечает двууровневая система организации и функционирования МСУ. Переход на двухуровневую модель организации местного самоуправления является в настоящее время основной тенденцией реформирования МСУ в России и в значительной степени способствует налаживанию связей муниципальных властей с населением.

В диссертации отмечается, что укреплению основ местного самоуправления, увеличению народного участия в делах местного сообщества, а также налаживанию более тесных связей между гражданами, органами местного самоуправления и государством способствуют зафиксированный в новом законе о местном самоуправлении (2003 г.) расширенный перечень форм непосредственной демократии. Речь идет о таких формах гражданских инициатив, как: местный референдум; муниципальные выборы; отзыв депутатов; собрания (сходы) граждан; народная правотворческая инициатива; обращения граждан; публичные слушания; опросы; территориальное общественное самоуправление (ТОС). На сегодняшний день территориальное общественное самоуправление и обращения граждан в органы местного самоуправления являются весьма перспективными формами участия населения в реализации муниципальной политики, ибо дают возможность полнее и всестороннее артикулировать и агрегировать интересы и потребности местного сообщества.

В «Заключении» подводятся основные итоги и формулируются главные выводы проведенного исследования и рекомендации практического характера.

Основные содержание диссертации отражено в следующих публикациях

1. Местное сообщество как субъект муниципальной политики/Объединенный научный журнал, 2005, № 4. (0,8 п.л.).
2. Муниципальная политика местного самоуправления как система/Объединенный научный журнал, 2005, №4. (0,6 п.л.).

<sup>16</sup> См.: Рой О.М. Государственное и муниципальное управление. М., 2003. С. 133.



22 FEB 2005

2935