



На правах рукописи

Кеисей

КАЛАШНИКОВА ОКСАНА АЛЕКСАНДРОВНА

**РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии**

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

19.05.2009

Краснодар 2009

Диссертация выполнена на кафедре государственной политики и государственного управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель:

кандидат исторических наук, профессор
Ждановский Александр Михайлович

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор
Никовская Лариса Игоревна

кандидат политических наук, доцент
Гришин Николай Владимирович

Ведущая организация:

Пермский государственный университет

Защита состоится «8» декабря 2009 г в 15 часов 30 мин на заседании Совета Д 212 101 11 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Кубанском государственном университете по адресу 350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149, ауд 231

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кубанского государственного университета.

Автореферат разослан «6» ноября 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
д-р полит наук, д-р ист наук, проф



А В Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является политическим институтом, составляющим одну из главных основ правового государства и гражданского общества, «уравновешивающего и контролирующего власть»¹ Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»² В современной России становление гражданского общества происходит в условиях реформы всех уровней государственной власти и государственного управления. Местное самоуправление, находясь вне системы органов государственной власти, функционирует и развивается в рамках взаимодействия, равноправного сотрудничества и баланса с ними, а также во взаимосвязи с негосударственными структурами и агентами гражданского общества.

Проблема самоуправления значима для каждого гражданина. Посредством реализации права на самоуправление он (гражданин) формируется как актор политического процесса, участвующий в принятии политических решений на локальном уровне. Поэтому степень развития местного самоуправления занимает одно из основных мест среди формализуемых показателей демократичности политической системы. Демократизация политической системы также призвана стимулировать вовлечение структур местного самоуправления в реализацию федеральных и региональных программ социально-экономического развития. Поэтому сегодня как никогда актуальным становится вопрос повышения эффективности местного самоуправления посредством развития его инициативности, поиска путей инновационного развития местных сообществ, комплексного развития территорий, активными участниками которых должны становиться жители муниципальных образований.

Политический анализ местного самоуправления приобретает особую актуальность в условиях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, закрепление принципов финансового обеспечения передаваемых полномочий и форм ответственности каждого уровня власти за их выполнение.

Эффективное развитие системы местного самоуправления невозможно без поддержки со стороны органов государственной и в большей степени региональной власти. Однако последние зачастую проводят различные курсы по отношению к местным сообществам. По-разному складываются финансово-бюджетные отно-

¹ Пугин В. В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 2000. 29 июня.

² Медведев Д. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008 // [Электронный ресурс. Режим доступа] URL: <http://www.medvedev2008.ru>.

шения между региональными властями и муниципалитетами. Существенно различается социально-экономическая политика, осуществляемая в российских регионах. Указанные курсы не просто характеризуют региональную специфику проводимых преобразований, но и предопределяют дальнейшие перспективы развития местного самоуправления с учетом условий, ресурсов, формальных и неформальных правил взаимодействия акторов регионального политического процесса.

Степень научной разработанности проблемы.

Местное самоуправление как один из уровней публичной власти, наиболее приближенной к населению, изучается различными науками – социологией, политологией, экономикой, юриспруденцией. Однако в публикациях отмечается, что среди «российских муниципальных исследований» еще относительно мало действительно междисциплинарных, интегративных работ, очевиден недостаток собственно политических исследований, использующих достижения экономической, юридической и других наук»³

Основу теоретическому осмыслению проблем становления и развития института местного самоуправления положили труды российских ученых XIX- начала XX вв. – В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, К.Д. Кавелина, А.В. Кизеветтера, Н.И. Ковалевского, Н.М. Коркунова, Н.М. Лазаревского, В.Н. Лешкова, П.А. Сорокина, Б.Н. Чичерина,⁴ а также работы зарубежных исследователей – У. Гелена, Д. Стокера, Д. Стюарта, О. Оффердала⁵

Сущность местного самоуправления, его основные понятия и принципы определяли В.Ф. Абрамов, Е.Г. Анимица, А.А. Замотаев, Н.А. Игнатюк, Е.Е. Некрасов, А.В. Павлушкин, А.Т. Тертышный.⁶ В частности, Г.В. Барабашев⁷ отмечает двойственную природу местного самоуправления, включающую государственный и общественный компоненты. Исследованием теоретико-методологических основ местного самоуправления занимаются В.И. Васильев, А.А. Замотаев, И.И. Овчин-

³Тихонов Д.А. Политическая автономия местного самоуправления в России (исторический опыт и современные тенденции) // Автореф. дис. канд. полит. наук, М., 2001

⁴Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Безобразов В.П. Государство и власть. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869-1871. Т. 1-3; Градовский А.Д. История местного самоуправления в России // Градовский А.Д. Собр. соч. СПб., 1868. Т. 2; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. М., 1910; Ковалевский Н.И. Происхождение современной демократии. В 4 т. М., 1895-1899; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 1; Лазаревский Н.М. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2; Лешков В.Н. Опыт теории земств и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; Сорокин П.А. Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет. М., 1994; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899

⁵Гелен фон У., Шмидлер Г. Германия. Местные органы власти в поисках эффективного управления // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5; *Rethinking Local Democracy* / Ed by D.King, G. Stoker. L., 1996; *Stewart J. Local Government Today (an Observer's View)*. Luton, 1995; Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. 1998. № 1

⁶Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социс. 1997. № 1; Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000; Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2005; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт исторического исследования. М., 1999

⁷Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 11

ников, Н С Тимофеев, А Н Широков⁸ В качестве фактора становления гражданского общества местное самоуправление рассматривают М А. Бажиллов, И К Коломиец, В В Нелюбин, Р И Мельникова, Н Г Широкова, Е С Шургина.⁹ Специфика демократических преобразований в современном российском обществе является предметом исследований Т З Алиева, Л Е Бляхера, Е В Галкиной, О В Гончаренко А Ю Мельниль¹⁰

Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах выявляют В С Авдонин, Г И Грибанова, И Г Животовская, Е Л Морева, В Руднян¹¹ Исторический аспект развития местного самоуправления установлен в трудах Г В Барабашева, Е С Горбатюк, А Дементьева, Н Н Ефремовой, Н А Емельяновой, Л Е Лаптевой, И Г Савельевой, А В Симоновой¹² Правовые основы местного

⁸Васильев В И Местное самоуправление. М., 1999, Васильев В И Местное самоуправление и государственная власть//Вестник государственной службы. 1993 № 11, Замотасев А А Местное самоуправление основные понятия и термины. М., 1999, Овчинников Н И Местное самоуправление в системе народнохозяйства. М., 1999, Тимофеев Н С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления//Конституционное и муниципальное право 2007 № 10, Широков А Н Местное самоуправление в Российской Федерации основные понятия, термины, положения федерального законодательства. М., 2004

⁹Бажиллов М А Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества. автореф дис канд. полит. наук. М., 2004, Коломиец И К Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества. автореф дис канд. полит. наук. Ростов-н/Д., 2005, Нелюбин В В Современное российское городское местное самоуправление в условиях становления гражданского общества. автореф дис канд. социол. наук. Красноярск, 2004, Мельникова Р И Развитие местного самоуправления как фактора становления гражданского общества. автореф дис канд. полит. наук. М., 2005, Широкова Н Г Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества. автореф дис канд. полит. наук. М., 2005, Шургина Е С Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления по законодательству субъектов Российской Федерации//Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в субъектах Российской Федерации М., 1999

¹⁰Алиев Т З Местное самоуправление как демократический институт власти//Власть. 2008 № 8, Бляхер Л Е. Властные игры в кризисном социуме преобразование российской институциональной структуры//Политик. 2003 №1, Галкина Е В Институт самоуправления и формирования гражданского общества в современной России//Государственная власть и самоуправление Ставрополь, 2003, Гончаренко О В Современные проблемы терминологии и специфики демократического процесса в России. Материалы «круглого стола» на тему Демократия в современном мире//Власть. 2008 №2, Мельниль А Ю Так что же случилось с «российским выбором?»//Политик. 2003 №4

¹¹Авдонин В С. Развитие местного самоуправления в Германии и России история, проблемы, перспективы//Политическая наука. М., 2008 №3, Грибанова Г И Местное самоуправление в Западной Европе Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб., 1998, Авторская И Г Местные органы власти и предпринимательство в Италии М., 1994, Морева Е Л Местная власть в Испании управление финансами//Региональное управление и местное самоуправление М., 1994, Руднян В Самоуправление в Швеции//Федерализм, региональное управление и местное самоуправление М., 1994

¹²Барабашев Г В Ответственность органов местного самоуправления перед Советами/Советское государство и право 1981 № 5, Барабашев Г В Самоуправление в начале пути//Народный депутат 1990 №4, Горбатюк Е С Концептуальные основы реформирования местного самоуправления в России второй половины XIX в//Политик. СПб., 2009 №1, Дементьев А. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления// Федерализм. 2005 №4, Ефремова Н, Н, Лаптева Л Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления//Государство и право 1993 №11, Емельянова Н А Местное самоуправление в России генезис и тенденции развития. Москва, Тула, 1997, Лаптева Л Е. Земские учреждения в России. М., 1993, Савельева И Г Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного опыта. автореф дис канд. ист. наук. СПб., 2001, Симонова А В Местное самоуправление в России в 90-е гг. XX в - начале XXI в исторический опыт, теория и практика. автореф дис канд. ист. наук. Майкоп, 2005

самоуправления раскрыты в работах АГ Гладышева, ВИ Васильева, ОЕ Кутафина, СН Мирошниковой, ВИ. Фадеева, ДР Хромова, Т.Я. Хабриевой¹³

Проблему взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления исследуют А Воронков, ИИ Гусенбсков, Н Жиров, ВГ Карташов, НЛ Пешин и др.¹⁴ В работах ЕГ Антипова, НИ Захарова, А Кружкова, И Мерсияновой, ЕА Незнамовой, АВ Шништина, ЕС Шугриной¹⁵ рассматривается характер взаимодействия населения и местной власти ВВ Бакушев, АГ Воронин, ВА Иванковский, ВИ Голованов¹⁶ обобщают опыт организации городского управления, муниципального менеджмента

Современные политические исследования института местного самоуправления, представленные в работах ЛН Верченкова, ДН Матвеева, МЮ Мартынова, ПВ. Панова,¹⁷ в большей степени ориентированы на анализ политических процессов на субрегиональном (локальном) уровне Перспективы развития местных сообществ, а также электоральные аспекты освещены в работах АС Бурмистрова, ВГ Ледяева, ВП Мохова, ИА Халий¹⁸ В исследованиях МВ Назукиной, ПВ

¹³ *Васильев ВИ* Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005, *Гладышев АГ* Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М., 1999, *Кутафин ОЕ, Фадеев ВИ* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007, *Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации*/Под общ. ред. *СН Мирошниковой*. М., 2007, *Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году*/Под общ. ред. *ДР Хромова*. М., 2007, *Хабриева Т.Я.* Муниципальная реформа в правовом измерении//Журнал российского права. 2008. № 3

¹⁴ *Воронков А.* Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления//Власть. 2007. № 9, *Гусенбсков ИИ* Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации//Журнал российского права. 2006. №1, *Жиров Н* Политико-административное управление инновационные аспекты//Власть. 2007. №7, *Карташов ВГ* Взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право 2007. № 19, *Пешин НЛ* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007

¹⁵ *Антипов ЕГ, Захаров НИ, Шништин АВ* Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь, 1999, *Кружков А* Где заряжаются аккумуляторы гражданского общества и социального партнерства?// Муниципальная власть. 2008. №4, *Мерсиянова И* Реструктуризация общественных отношений в системе местного самоуправления/Городское управление. 2000. № 9, *Мерсиянова И* Государственная власть и местное самоуправление: прямые и обратные связи//Власть. 2007. № 1, *Незнамова Е.А.* Взаимодействие органов местного самоуправления с населением муниципального образования/Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9, *Шугрина Е.С.* Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлении/Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16

¹⁶ *Бакушев В В, Иванковский В А, Матчинова ЛА* Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. М., 1998, *Воронин АГ* Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004, *Голованов ВИ* Арбатский опыт самоуправления// Социс. 1997. № 6

¹⁷ *Верченков ЛН* Местная автономия и местная демократия: современные российские реалии//Политическая наука. 2008. №3, *Матвеев ДН* Институт местного самоуправления в политической системе современной России: автореф. дис. канд. полит. наук. М., 2008, *Мартынов М Ю* Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ: автореф. дис. канд. ист. наук. М., 2003, *Панов ПВ* Локальная политика в разных измерениях//Политическая наука. 2008. №3

¹⁸ *Бурмистров А С* Местное сообщество как субъект самоуправления//Правоведение. 2000. № 5, *Ледяев ВГ* Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования//Политическая наука. 2008. №3, *Мохов В П* Проблемы властных отношений в местных городах/Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сборник статей. Пермь, 2007, *Халий И.А.* Местные сообщества в России: носители инноваций и традиционализма// Власть. 2008. №5

Панова, К.А. Сулимова¹⁹ рассматриваются специфика локальной идентичности личности, проблемы символической политики в муниципальных образованиях

Поскольку в диссертации местное самоуправление исследуется в региональном контексте, особое значение приобретают работы А.В. Баранова, Ю.Н. Гладкого, А.И. Чистобаева.²⁰ Проблемы местного самоуправления в Краснодарском крае стали предметом диссертационных исследований Н.В. Голубихиной, В.И. Мячина, Т.В. Фарон.²¹ В ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет» сложилась школа развития местных сообществ изучением социально-экономических аспектов местного самоуправления занимаются Ю.В. Филиппов и Т.Т. Авдеева,²² социально-психологических составляющих - Е.В. Морозова, Е.В. Улько,²³ вопросы политического реформирования системы местного самоуправления исследовались в диссертационных исследованиях С.А. Миронцевой и Л.В. Рудакова.²⁴

Практика применения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» освещена в большом количестве исследований. Только в период 2003-2008 гг. было защищено порядка 370 кандидатских и докторских диссертаций по проблемам местного самоуправления, из них более 50 диссертаций на соискание степени кандидата политических наук. Проблемы реформирования системы местного самоуправления являются предметом дискуссий в специализированных изданиях «Муниципальная власть», «Российская муниципальная практика», «Журнал российского права», «Государственное и муниципальное управление», «Федерализм», «Регионоведение» и пр. Указанные дискуссии характеризуются критическими оценками современного состояния местного самоуправления и противоречивыми подходами к путям преодоления возникающих проблем.

Таким образом, комплекс существующих исследований местного самоуправления достаточно широк. Однако очевиден дефицит региональных политических исследований. Другой проблемой остается слабость прикладных исследо-

¹⁹ Назукина М.В., Панов П.В., Сулимова К.А. Конструирование локальной политической самости на местном уровне // Вестн. Пермского ун-та. Серия «Политология» 2007. Вып. 2.

²⁰ Баранов А.В. Регион как объект исследования политической социологии: дискуссии о предметном поле // Сорokinские чтения 2004. Российское общество и вызовы глобализации. Докл. I Всерос. науч. конф. М., 2005; Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.

²¹ Голубихина Н.В. Институт местного самоуправления в постсоветской России: историко-правовой анализ тенденций развития (на материалах Краснодарского края) автореф. дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007; Мячин И.В. Развитие местного самоуправления в России на примере Краснодарского края автореф. дис. канд. соц. наук. Майкоп, 2007; Фарон Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления и самоуправления на Кубани конец XVIII-начало XX века. автореф. дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.

²² Авдеева Т.Т. Экономическое развитие местного сообщества: методология и технология. Краснодар, 2001; Авдеева Т.Т., Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства. Учеб. М., 2000.

²³ Морозова Е.В., Улько Е.В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы. Политэкс. СПб., 2008. №4.

²⁴ Миронцева С.А. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических систем (на примере Венгрии, Польши, России) автореф. дис. канд. полит. наук. Краснодар, 2003; Рудаков Л.В. Политическое реформирование системы местного самоуправления в Российской Федерации (на примере городов Черноморского побережья России) автореф. дис. канд. полит. наук. Краснодар, 2009.

ваний Все это предопределило объектно-предметную область, а также цель и задачи реферируемого диссертационного исследования

Объект диссертационного исследования - система местного самоуправления в Российской Федерации

Предмет диссертационного исследования - процесс реформирования системы местного самоуправления в условиях реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на примере Краснодарского края

Цель диссертационного исследования - раскрыть особенности и выявить проблемы реализации реформы местного самоуправления на современном этапе на материале Краснодарского края

Для реализации указанной цели необходимым становится решение ряда задач:

- на основе анализа концептуальных подходов раскрыть роль местного самоуправления в системе публичной политики,
- выявить особенности конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации как уровня публичной власти, максимально приближенного к населению,
- установить основные предпосылки и определить особенности современного этапа реформы местного самоуправления в Российской Федерации,
- определить особенности организации местного самоуправления в Краснодарском крае,
- раскрыть формы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в контексте реформирования системы местного самоуправления в Краснодарском крае,
- выявить проблемы реформирования системы местного самоуправления в Краснодарском крае, в том числе касающиеся взаимоотношений органов местного самоуправления с населением, сформулировать практические рекомендации по их преодолению

Хронологические рамки исследования охватывают период с 2003 по 2009 год. Определение указанного промежутка связано с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и предварительными результатами его реализации по итогам 2009 года.

Теоретико-методологическую основу исследования такова

- локалистская концепция местного самоуправления (Д. Джонс, Р. Родс, Дж. Чендлер)²⁵, в соответствии с которой местные органы власти выступают как важный институт политической демократии,
- концепция социального обслуживания (Н. Нисканена и Дж. Таллока),²⁶ согласно которой местное самоуправление действует исходя из доминирующих ме-

²⁵ Rhodes R.A. W. Control and Power in Central – Local Government Relations-Farnborough, 1981

²⁶ The Politics of Local Government/G. Stoker London, 1991

стных интересов, но оно ограничено в своих действиях необходимостью выступать в роли местного исполнителя решений, принимаемых центральным правительством,

- концепция «community government» Дж. Стюарта²⁷ и Дж. Стокера,²⁸ основной идеей которой является вовлечение местного самоуправления в управленческий процесс посредством построения на местном уровне общества, основанного на взаимодействиях сетевого типа. Важным представляется положение, согласно которому демократия участия должна быть обусловлена постоянными взаимоотношениями местной власти с местным сообществом, а также подчеркивается решающая роль местной власти в расширении и закреплении традиционных форм участия населения в решении вопросов местного значения

В диссертации также применяется концептуальный подход Н. Мэннинга, Р. Мухерджи и О. Гокекуса,²⁹ позволяющий проследить связь между качеством институциональной среды (которое измеряется такими критериями, как доверие к правилам, доверие к проводимой властью политике и адекватность ресурсов) и эффективностью управления (которая измеряется такими показателями, как ориентация на результат, подконтрольность, внутренняя организация деятельности, взаимодействие с потребителями услуг). Примером смешанной оценки эффективности муниципального управления может послужить подход Э. Кампоса³⁰, который использует для анализа эффективности управленческих систем количественную оценку показателей качества управления (с акцентом на показателях качества администрирования и характера экономического роста)

Методологической основой исследования стали системный, сравнительно-политический и социологический подходы. Применение системного подхода продиктовано спецификой объекта исследования. Местное самоуправление – сложная организованная, регулируемая извне система, постоянно взаимодействующая с различными элементами. Сложное взаимодействие составных элементов системы местного самоуправления обусловлено ее двойственным характером. Поэтому логичным является исследование связей данной системы, отношений и процессов внутри нее, а также степени влияния факторов внешней среды на ее развитие

Использование сравнительно-политологического подхода позволило проследить процесс институционализации местного самоуправления на основе формирования новой модели местного самоуправления, обусловленной реализацией положений Федерального закона №131-ФЗ. В рамках работы проведен сравнительный анализ нормативно-правовой базы, регулирующей процесс реформирования системы местного самоуправления

Применение социологического подхода позволило выявить оценки современного состояния, проблем и перспектив развития местного самоуправления в

²⁷ Stewart J. *Local Government Today (an Observer's View)*. Luton, 1995.

²⁸ *Rethinking Local Democracy*/Ed by D King, G Stoker L., 1996

²⁹ Manning N., Mitharjee R., Gokcekus O. *Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance*. Washington, 2001

³⁰ Campos E., *Edgardo J. Corruption: The Boom and Bust of East Asia*. Quezon City, 2001

региональном измерении представителями политико-административной элиты, общественных организаций и научного сообщества (по материалам экспертного опроса)

Эмпирическую базу исследования составили данные экспертного опроса, проведенного в форме свободного интервью с записью на диктофон и последующей расшифровкой и обработкой. Автором опрошены 40 экспертов, представляющих различные целевые группы: начальники управлений, отделов, структурных подразделений администрации Краснодарского края и органов исполнительной власти Краснодарского края (далее - целевая группа ОИВ), главы, заместители глав муниципальных образований различных уровней, члены Президиума Ассоциации «Совет муниципальных образований Краснодарского края» (далее - целевая группа МСУ), депутаты представительных органов власти регионального и муниципального уровней (далее - целевая группа Депутаты), представители научного сообщества, некоммерческих организаций (НКО), политических партий, (далее - целевая группа Наука-НКО)

Кроме того, использованы

- нормативные правовые акты международного, федерального и регионального уровней³¹,
- политические документы, определяющие основные направления реформирования всех уровней публичной власти и системы местного самоуправления³²,
- материалы печатных и электронных СМИ,
- данные социологических исследований Фонда «Общественное мнение» («Россияне об органах власти» (2004)), «Институт выборов и электоральное поведение россиян» (2006)), ВЦИОМ («Реформа местного самоуправления что мы о ней знаем?» (2005)), «Представления россиян о местном самоуправлении и его месте в системе власти» (2009), независимого центра РОМИР («Почти две трети Интернет-пользователей готовы к онлайн-общению с властью» (2008), «Демократия в России» (2004, 2008)), ГУП «Краснодарский краевой социологический центр» («Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления Краснодарского края» (2007)),

³¹Европейская Хартия местного самоуправления/Собрание законодательства Российской Федерации. 1998 №36 Ст. 4466, Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации Закон РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005)/Собрание законодательства РФ. 1995 № 35 Ст. 3506, Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ Закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009)/Собрание законодательства РФ. 2003 № 40 06 окт., О местном самоуправлении в Краснодарском крае Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ (ред. от 05.05.2009 № 1733-КЗ)/Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2004 № 18 (1). 24 июня.

³²Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления // Муниципальная власть. 2002. № 3, Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год»/[Электронный ресурс. Режим доступа] URL <http://www.oprf.ru/ru/results/527/>, Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития/[Электронный ресурс. Режим доступа] URL <http://www.pocenter.ru/ru/programs/doc/3928>

- ресурсы сети Интернет, включающие материалы, размещенные на интернет-серверах органов исполнительной и законодательной власти, муниципальных образований Краснодарского края, Ассоциации «Совет муниципальных образований» Краснодарского края,

- материалы текущих архивов структурных подразделений администрации и органов исполнительной власти Краснодарского края

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

- разработана авторская модель «поля сил», позволяющая отразить влияние факторов среды на процесс развития местного самоуправления,

- установлены и раскрыты две группы принципов, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления и конкретизирующие принцип демократического устройства и функционирования местного самоуправления,

- выделены предпосылки и определены особенности современного этапа реформы местного самоуправления в Российской Федерации, связанного с реализацией Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

- на основе экспертных оценок, анализа нормативных правовых актов, документальных и архивных источников охарактеризованы особенности организации местного самоуправления в Краснодарском крае,

- выявлены формы взаимоотношений между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в контексте политического реформирования местного самоуправления,

- определены проблемы реформирования местного самоуправления в Краснодарском крае, в том числе касающиеся взаимодействия населения и органов местного самоуправления, и даны практические рекомендации по их преодолению

Положения, выносимые на защиту, таковы

1 Местное самоуправление (МСУ) - специфическая intersубъективная система, сочетающая в себе не только публично-властные и самоуправленческие начала, но и элементы социальных и политических взаимодействий. На формирование и развитие местного самоуправления существенное воздействие оказывает совокупность внешних и внутренних по отношению к системе факторов. Внешние факторы включают объективное социально-экономическое состояние среды, формы и методы контроля вышестоящих органов власти, особенности государственной политики в области развития МСУ. Качество институциональной среды, ресурсный и инновационный потенциал муниципальных образований, включенность населения и агентов гражданского общества в процесс политического управления на локальном уровне формируют комплекс факторов внутренней среды.

2 Принципы, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления и определяющие положение органов местного самоуправления в системе публичной власти, а также конкретизирующие принцип демократического устройства и

функционирования власти применительно к местному самоуправлению закреплены в законодательстве РФ на всех уровнях нормативно-правового регулирования. Модель местного самоуправления, заложенная в нормах № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сочетает в себе компоненты, свойственные демократической организации местного самоуправления. Успешная реализация реформы МСУ становится не только залогом политической и экономической стабильности, но и фактором развития социального капитала, заложенного в широком спектре взаимодействий между акторами локального политического процесса.

3 Обусловленная объективными предпосылками современная российская реформа МСУ происходит в контексте крупномасштабных изменений всей системы публичной власти. Сопровождающая процесс реформирования централизация полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов РФ чревата не только сужением политической автономии органов местного самоуправления, но и определенными рисками для развития локальных демократических институтов.

4 В процессе интерпретации эмпирического материала установлено, что на этапе регионализации реформы местного самоуправления на выбор муниципальной модели влияют конкретные геополитические, финансово-экономические, этно-демографические особенности региона, а также специфика внутриэлитной конфигурации (круг участников политического процесса, их интересы и предпочтения, механизмы формальных и неформальных взаимодействий). Процессуальные аспекты реформирования местного самоуправления в регионе характеризуются высокой степенью организации, последовательности, мониторинга и контроля.

5 Характер взаимоотношений органов власти субъекта РФ и местного самоуправления, выражаемый в формах взаимодействия и методах контроля, предопределяет региональную специфику организации местного самоуправления в Краснодарском крае. На исследуемом этапе она характеризуется неформальным доминированием главы региона, определяющим основные направления реформирования и развития МСУ и осуществляющим контроль над всеми ключевыми акторами регионального политического процесса, а также концентрацией на региональном уровне экономических и финансовых ресурсов.

6 Результаты эмпирического исследования позволили выявить ряд проблем, непосредственно влияющих на результат проводимых преобразований: избыточную централизацию функций по управлению мероприятиями реформы на уровне субъекта, фрагментарную включенность акторов гражданского общества (в силу их маргинального положения), неспособность вновь образованных низовых управленческих структур эффективно решать вопросы местного значения (в силу недостаточного ресурсного обеспечения и кадрового дефицита на поселенческом уровне), неразвитость механизмов артикуляции интересов, низкий уровень политического участия. Последнее обусловлено не только ментальными составляющими, но и комплексом проблем во взаимоотношениях органов местного самоуправления с населением, связанных с низким качеством предоставляемых муници-

пальных услуг, недостаточной информационной открытостью управленческих структур низового уровня и наличием дисфункциональных моментов (клановость, коррупция) в их деятельности

7 Преодоление негативных тенденций, сопровождающих процесс реформирования, будет способствовать реализации следующих практических рекомендаций, адресованных органам местного самоуправления: повышение качества предоставляемых муниципальных услуг посредством разработки комплексного подхода к инновационному и инвестиционному развитию, использования принципов аутсорсинга, привлечения бизнес-сообщества к финансированию социальных программ, привлечения актива НКО к социальному проектированию, повышения информационной открытости деятельности

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования заключается в системном анализе состояния и перспектив реализации одного из наиболее масштабных проектов политического реформирования в его региональном измерении. Важным также является расширения знаний об относительно новых формах участия граждан в решении вопросов местного значения, примерах их применения, а также о перспективах их развития. Выводы, полученные соискателем в ходе исследования, могут использоваться в практике государственного и муниципального управления, а также в преподавании дисциплин по специальностям «политология», «государственное и муниципальное управление», а также в учебном процессе в структурах переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, представителей общественных объединений и политических партий

Апробация результатов исследования.

По теме исследования опубликовано 7 работ общим объемом 3,6 печатных листа, в том числе 1 статья в издании, входящем в перечень ведущих рецензируемых научных журналов, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для апробации итогов диссертационных исследований по политическим наукам

Основные положения диссертации изложены автором в выступлениях на двух международных конференциях «Европейская наука XXI века - 2008» (2008 г.), «Актуальные проблемы современной науки-2008» (2008), двух всероссийских конференциях «Адлеровские чтения» (2008 г.), «Человек. Сообщество. Управление. Взгляд молодого исследователя» (2009 г.), семинаре молодых ученых и аспирантов «Актуальные проблемы государственной политики и государственной управления в современной России» (2005 г.), научной студенческой конференции факультета управления и психологии КубГУ (2007 г.) Кроме того, результаты исследования использовались в практической работе соискателя в структуре администрации Краснодарского края

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственной политики и государственного управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Поставленные цели и задачи исследования предопределили **структуру работы**. Диссертация состоит из введения, двух глав (включающих в себя шесть параграфов), заключения, списка используемой литературы и приложений

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень научной разработанности проблемы, формулируется объект, предмет, цели и задачи исследования, определяются научная новизна работы, основные положения, выносимые на защиту, характеризуются теоретико-методологические и эмпирические основы исследования, теоретическая и практическая значимость, приводятся данные об апробации, объеме и структуре диссертации

В **первой главе «Местное самоуправление в контексте политического реформирования: политико-правовой анализ»** автор рассматривает основания политизации местного самоуправления, проводит сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, выделяет предпосылки и особенности современного этапа реформирования системы местного самоуправления

Первый параграф первой главы «Методологические подходы к исследованию местного самоуправления» посвящен обоснованию места и роли местного самоуправления в политической системе. Дав краткую характеристику классическим и современным теориям местного самоуправления, сонскатель показывает, что основной теоретический дискурс относительно природы местного самоуправления строится вокруг соотношения публично-властных и общественных начал в местной организационно-властной структуре и проблем взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления

Рассмотрены три основания политизации местного самоуправления, связанные с выполнением функций управления делами в обществе, представления муниципальных услуг и вовлечения местного сообщества в управленческий процесс

Местное самоуправление представляет собой особый режим государственности, являясь его обязательным элементом. Отрицание государственной природы местного самоуправления, равно как и его излишняя интеграция в государство, будет только препятствовать согласованию интересов на всех уровнях публичной власти. Сонскатель выступает с позиций «взаимозависимости» (Р. Родс, Т. Бирн)³³ органы местного самоуправления имеют принципиально иную, нежели институты государственной власти, природу, при этом обе носят публичный характер, выполняют общие функции (управление делами государства и общества). Самоуправленческие и государственнические начала совмещаются в едином институционально-нормативном комплексе и соучаствуют в реализации публично-властных полномочий. В свою очередь, проблема взаимоотношений органов ме-

³³ Rhodes R.A. W. Control and Power in Central – Local Government Relations-Farnborough, 1981, Byrne T. Local Government in Britain. L., 1994

стного самоуправления с центральными и, прежде всего, региональными органами власти является ключевой при определении той роли, которую местное самоуправление играет в политической системе общества, а также степени его автономии. Автор придерживается позиции ограниченности автономии местного самоуправления, проистекающей из двух видов источников: внутренние ограничения (условия развития местной экономики, влияющие на уровень местных доходов, интересы местного сообщества, местная политическая культура, влияющие на процесс принятия политических решений, фрагментарность местного самоуправления) и внешние ограничения (формы и методы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти). Соперником акцентирует внимание на следующих формах взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти: взаимодействие/сотрудничестве (поддержка, координация усилий, совместная деятельность, проникновение) и контроле (административное регулирование, законодательное регулирование, финансовый контроль).

Местное самоуправление является формой самоорганизации граждан и в этом качестве выступает как составная часть гражданского общества, уровень публичной власти (инструмент демократического участия граждан в управлении общими делами). Публичный характер деятельности отличает местное самоуправление от других институтов гражданского общества, оно образует специфическую intersubjectивную самоуправляемую систему. Возможность политического участия в местных делах реализуется через процесс включения/вовлечения граждан в процесс принятия политических решений. Это позволяет актуализировать человеческий фактор социальных преобразований. Граждане формируются как политические акторы. На этом настаивают представители концепции «community government» или «community governance» (Дж. Стюарт и Дж. Стокер),³⁴ отмечая, что местное самоуправление выполняет функцию вовлечения местного сообщества в управленческий процесс посредством создания коммуникационных сетей между местной властью и местным сообществом.

Местное самоуправление содержит элемент рыночной экономической системы, восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности. Здесь автор отмечает связь между качеством институциональной среды и характером администрирования (предоставления услуги) (Н. Мэннинг, Р. Мухерджи, О. Гокекус).³⁵ Под качеством институциональной среды (в частности - органа местного самоуправления, местной администрации) предлагается понимать эффективность деятельности по предоставлению муниципальных услуг, включающей три базовые характеристики: ориентированность на результат (качество процесса целеполагания, бюджетирования), внутреннюю организацию

³⁴ Stewart J. Local Government Today (an Observers View). Luton, 1995.

³⁵ Manning N., Mukherjee R., Gokcekus O. Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance. Washington, 2001.

деятельности (насколько организовано выполнение функций и полномочий, возложенных на органы местного самоуправления), взаимодействие с потребителями муниципальных услуг (насколько комфортно гражданам взаимодействовать с органами местного самоуправления, насколько существенны трансакционные издержки данного взаимодействия)

Анализируя политические функции местного самоуправления, автор приходит к выводу о том, что эффективное развитие местного самоуправления, в том числе в период трансформаций (реформ), становится зависимым от факторов внутренней и внешней среды, которые находятся в поле развития местного самоуправления и формируют основные движущие и сдерживающие силы

Во втором параграфе первой главы «Конституционно-правовая практика реализации принципов местного самоуправления в Российской Федерации» автором выделены и проанализированы основные принципы местного самоуправления, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления

Первая группа принципов определяет положение местной власти в системе публичной власти и формулируется исходя из целей децентрализации власти и принципа местной автономии. Это принципы компетенционной обособленности, организационной самостоятельности, территориальной стабильности, финансовой и имущественной самостоятельности, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государственного контроля за осуществлением полномочий органами местного самоуправления, право органов местного самоуправления на судебную защиту, право органов местного самоуправления на образование ассоциаций

Вторая группа принципов конкретизирует принцип демократического устройства и функционирования власти применительно к местному самоуправлению, а также устанавливает требования к внутренней организации и деятельности органов местного самоуправления. Европейская Хартия делает на них акцент, как на наиболее важных элементах единого принципа функционирования демократического строя. К ним относятся принцип выборности, обязательность представительного органа местного самоуправления, сочетания местных и государственных интересов в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, принцип транспарентности (гласности) деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, принцип законности в деятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления, участие жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия, исполнения и контроля за исполнением решений органов местного самоуправления, принцип подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления

Соискатель проводит анализ указанных принципов на уровнях нормативно-правового регулирования Российской Федерации (федеральном, региональном и отчасти местном). Результаты политико-правового исследования показывают, что принципы, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления, нахо-

дят в той или иной степени отражение не только в федеральном законодательстве, но и законодательстве субъектов Российской Федерации

Автор подчеркивает ведущую роль Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ №131), отмечая в качестве его важных положений, направленных на повышение демократизма устройства местной власти, увеличение роли представительного органа муниципального образования в общей структуре органов местного самоуправления и введение новых форм непосредственного участия граждан. Предусмотрены новые институты прямой демократии, такие, как публичные слушания, опрос граждан, конференции, сходы граждан. При этом законодательное регулирование как этих новых институтов, так и ранее предусмотренных (местного референдума, отзыва выборных лиц местного самоуправления и др.) создает определенные гарантии их использования населением.

Отдельные вопросы организации местного самоуправления, как-то обеспечение реальной автономии местного самоуправления посредством более детального закрепления принципов невмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, механизмов возможного контроля над ними со стороны органов государственной власти, на взгляд автора, не конкретизированы ни на одном из рассмотренных уровней нормативно-правового регулирования. Это создает риски не только их неверного толкования, но реальные предпосылки для увеличения норм допустимого вмешательства органов государственной власти (прежде всего субъектов РФ) в деятельность органов местного самоуправления.

Другой проблемой продолжает оставаться неурегулированность на концептуальном уровне вопросов финансовой и имущественной самостоятельности муниципальных образований. В целом данные принципы формально закреплены в блоке нормативно-правовых документов о местном самоуправлении, но фактически носят декларативный характер, так как не находят отражения в бюджетном и налоговом законодательстве.

Третий параграф первой главы «Предпосылки и особенности современного этапа муниципальной реформы» посвящен анализу основных предпосылок и особенностей современного этапа реформы местного самоуправления, связанного с реализацией ФЗ №131.

Сонскателем выделен комплекс политико-правовых (наличие пробелов в законодательстве, неправомочная деятельность субъектов РФ, снижение муниципальной автономии, централизация управления, отсутствие государственной поддержки местного самоуправления), социально-экономических (несбалансированность экономической системы, проблемы финансирования муниципалитетов, кризисное состояние социальной сферы, несостоятельность в вопросах развития территорий и пр.), социально-психологических (низкий уровень поддержки, обусловленный осознанием бесперспективности происходящих реформ, непонимание сущности местного самоуправления), организационных (кадровый дефицит, низкое каче-

ство муниципального управления) предпосылок. Необходимость принятия указанного Закона была вызвана не только собственными причинами (неэффективность местного самоуправления), но и переходом, по существу, к новой модели федеративных отношений

Соискатель выделяет особенности современного этапа реформы местного самоуправления в России, которая происходит в контексте крупномасштабных преобразований всей системы публичной власти. Анализ целей административной реформы и реформы местного самоуправления показал, что они были призваны решать сходные задачи. В их число входят укрепление, упорядочение и функциональная определенность органов исполнительно-распорядительной власти, четкое закрепление полномочий, исключение дублирующих или излишних функций, обеспечение их максимального результативного исполнения и т.д. Одной из целей административной реформы было, в том числе, и административное реформирование на местном уровне. Другой - преодоление разрыва между состоянием государственного и муниципального управления путем повышения эффективности и результативности работы органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Другой важной особенностью современного этапа реформирования стало то обстоятельство, что в Российской Федерации была впервые заложена единая для страны модель местного самоуправления, обладающая качественно новыми характеристиками: принцип муниципальной автономии был отчетливо признан и закреплен, федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого уровня публичной власти путем четкого разграничения полномочий между ними, а также компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы как для субъектов Российской Федерации, так и для муниципальных образований, формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий по оказанию публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже четко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами, в Федеральном законе нашли свое отражение принципы фискальной автономии, серьезное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем ключевая роль в этом была отдана субъектам Российской Федерации и муниципальным районам. Анализ эмпирических данных показал, что заявленная на федеральном уровне цель реформы местного самоуправления в регионах трансформировалась в зависимости от приоритетов конкретных групп субъектов политического управления.

Вторая глава «Реформирование системы местного самоуправления в Краснодарском крае: особенности и перспективы (исследование на материалах экспертного опроса)» посвящена политико-прикладному анализу проблем и перспектив развития системы местного самоуправления в Краснодарском крае в контексте ее реформирования. Оценка проблем базируется на использовании не

только объективных показателей (статистических данных), но и на результатах интерпретации самостоятельного исследования – экспертного опроса.

В первом параграфе второй главы «Региональная специфика реформы местного самоуправления: опыт и проблемы реализации» дана краткая характеристика региональных особенностей, оказавших влияние на реформирование местного самоуправления (комплекс геополитических, этно-демографических и финансово-экономических особенностей)

Сонскатель отмечает, что реализуемая в русле концептуальных установок реформа местного самоуправления в Краснодарском крае повлекла изменения территориальной организации, структуры органов местного самоуправления, а также распределения функций и полномочий не только между уровнями власти

Поскольку муниципальные образования в крае формировались на базе исторически сложившегося административно-территориального деления, то реализация новой системы местного самоуправления не повлекла изменений территориальных границ. В результате территориального этапа муниципальной реформы в Краснодарском крае образованы 426 муниципальных образований, из них 7 городских округов, 37 муниципальных районов, 30 городских и 352 сельских поселений³⁶. Результаты экспертного опроса показали, что модель двухуровневой территориальной организации, заложенная в нормах ФЗ №131 имеет очевидные преимущества: во-первых, в сохранении как можно более приближенного к рядовым гражданам уровня местного самоуправления, во-вторых, в наличии второго уровня как источника ресурсов, необходимых для реализации мероприятий межпоселенческого характера и создания необходимых условий для наиболее эффективного муниципального управления посредством развития инвестиционного и инновационного потенциала муниципального образования. Однако опыт ее применения в крае обозначил ряд проблем. В качестве наиболее серьезной представляется проблема неуместного создания городских конгломератов (округов). Реализация права граждан на местное самоуправление в городских округах края поддается обособленному сомнению ввиду малодоступности для населения муниципальной власти.

Автор характеризует структуру органов местного самоуправления. Все главы муниципальных образований Краснодарского края избираются на муниципальных выборах. Во всех 426 муниципальных образованиях Краснодарского края местную администрацию возглавляет глава муниципального образования. В 213 поселениях глава муниципального образования одновременно является председателем представительного органа и возглавляет местную администрацию (модель «три в одном»). В остальных 213 муниципальных образованиях глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. Во всех муниципальных образованиях края в структуру органов местного самоуправления входит контрольный орган. Однако его формаль-

³⁶ Материалы текущего архива департамента по взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Краснодарского края

ное существование в муниципальных образованиях края не несет существенного изменения функциональных взаимодействий в структуре органов местного самоуправления. Представители экспертного сообщества акцентируют внимание на проблемах кадрового дефицита на поселенческом уровне и правовой неопределенности института муниципальной службы.

Диссертант исследует проблемы, связанные с передачей и исполнением полномочий управленческими структурами местного значения. Результаты исследования показали, что в течение 2006-2008 годов по различным причинам отдельные полномочия поселениями передавались на уровень районов, при этом поселения фактически полностью отказывались от участия в их решении. Причинами являлись, как правило, организационные трудности «переходного периода», недостаток финансовых средств, отсутствие материально-технической базы, дефицит кадров. Общее количество поселений, передавших часть полномочий по решению вопросов местного значения на уровень муниципальных районов, – 215 (сельских поселений – 202, городских – 13), из них от 1 до 5 вопросов местного значения – 214, свыше 5 – 1. Таким образом, в Краснодарском крае самостоятельно исполняют все полномочия только 167 поселений (менее половины).³⁷ Анализ экспертных оценок и статистических материалов позволил выявить вопросы, решение которых вызывает у муниципалитетов края наибольшие затруднения: регистрация права муниципальной собственности на имущество, вопросы ЖКХ (предоставление жилья отдельным категориям граждан, убыточность и банкротство предприятий ЖКХ, изношенность коммунальной инфраструктуры), строительство и содержание дорог, градостроительная деятельность и пр.

Среди проблем, прямо или косвенно влияющих на финансовое благополучие поселений, представители экспертного сообщества выделили следующие затруднения при получении достоверных информационных баз для формирования бюджета от налоговых органов, органов БТИ, ГИБДД, управления Роснедвижимости и т.д., недостаточная организационная работа глав муниципальных образований, слабая координация на местах усилий соответствующих служб и структур, направленных на полное вовлечение доходных источников в местные бюджеты, отсутствие благоприятных условий для развития бизнеса.

Второй параграф второй главы называется «Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте реформирования местного самоуправления». В нем рассматриваются основные формы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления на этапе регионализации реформы.

Сонскатель условно разделяет их на формы взаимодействий (поддержка, стимулирование, развитие), среди которых можно выделить

Координирующие и организационные мероприятия на уровне субъекта создана и действует специальная комиссия по реализации Федерального закона, име-

³⁷Материалы текущего архива департамента по взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Краснодарского края

ет место практика совместных выездов в муниципальные образования групп специалистов красных департаментов и управлений с целью изучения ситуации на местах и оказания методической помощи, проводится ежеквартальный мониторинг мероприятий реформирования, проводится смотр-конкурс на звание лучшего муниципального образования, осуществляется взаимодействие с муниципальными образованиями в рамках работы Ассоциации «Совет муниципальных образований Краснодарского края» Ассоциация оказывает помощь органам исполнительной власти в проведении обучающих семинаров для должностных лиц органов местного самоуправления, организует взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями, НКО, ТОСами, является учредителем и распространителем печатного издания «Местное самоуправление на Кубани» Сотрудничество организовано с Краснодарским региональным отделением Общероссийской организации «Всероссийский Совет местного самоуправления»

Методическая помощь Анализ эмпирического материала показал, что красными органами власти (исполнительным, законодательным) осуществляется разработка модельных (типовых) актов органов местного самоуправления, административных регламентов и пр В период с начала реализации реформы в муниципальных образованиях края было принято 47228 нормативных актов местного характера, в том числе в муниципальных районах - 45423, в городских округах - 1556³⁸ Разработаны и реализуются краевые целевые программы «Государственная поддержка муниципальных образований Краснодарского края по обеспечению подготовки документов территориального планирования», «Поддержка муниципальных архивов»

Подготовка муниципальных служащих С начала реформы программы переподготовки и повышения квалификации в рамках краевых целевых программ «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2006 - 2008 годы» и «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2009-2011 годы»³⁹ прошли 27216 муниципальных служащих и глав органов местного самоуправления

Финансовая помощь оказывается в рамках федеральных и краевых целевых программ, мероприятий по стимулированию действий муниципалитетов по привлечению инвестиций, практики стимулирования системы межбюджетных отношений, в рамках дополнительных механизмов стимулирования работы муниципальных образований по наращиванию налогооблагаемой базы

³⁸Материалы текущего архива департамента по взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Краснодарского края

³⁹Об утверждении краевой целевой программы «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2006 - 2008 годы» Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 14.12.2005 № 1895-П, (редакция от 26.11.2008), «Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края» 2006 № 38 27 февр., Об утверждении краевой целевой программы «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2009 - 2011 годы» Закон Краснодарского края от 29.12.2008 № 1669-КЗ (редакция от 03.06.2009) //Кубанские новости 2008 № 225 31-дек

Диссертант исследует механизмы контроля со стороны региональных органов власти за деятельностью органов местного самоуправления в крае. Анализ экспертных оценок показал, что он осуществляется в виде двух форм/типов законодательного/правового и административного регулирования (в том числе посредством финансового контроля)

Законодательное/правовое регулирование В период 2003-2008 годов принято более 90 постановлений Законодательного Собрания Краснодарского края и более 150 краевых законов, направленных на реализацию положений ФЗ № 131. Данные эмпирического исследования показали, что необходимые для реализации отдельных полномочий нормативные акты местного значения муниципалитетами не могут быть разработаны самостоятельно в силу ряда проблем, связанных, в том числе, с кадровым дефицитом. Поэтому органами региональной власти осуществляются мероприятия, направленные на оформление муниципальной нормативно-правовой базы. Однако подобная политика субъекта чревата унификацией местного законодательства. Кроме того, экспертное сообщество акцентирует внимание на комплексе проблем, свойственных процессу правового регулирования. В зависимости от экспертных групп указанные проблемы распределились следующим образом: коллизии в нормативно-правовом обеспечении, унификация местного законодательства, трудности в толковании отдельных положений Федерального закона, правовая неопределенность органа финансового контроля (целевая группа МСУ), отсутствие положений, определяющих порядок решения каждого отдельного вопроса местного значения, низкая степень участия муниципальных образований в процессе рассмотрения проектов нормативных правовых актов (целевая группа Депутаты), низкое качество модельных нормативно-правовых актов, несбалансированность налоговой и бюджетной систем (целевая группа Наука-НКО).

Характер *административного регулирования*, согласно экспертным оценкам, наиболее ярко проявляется в проведении органами краевой власти кадровой политики, в том числе выражаемой в ротации управленческих кадров внутри системы «муниципалитет – орган исполнительной власти субъекта». Изучение характера взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти позволило выделить другую форму административного регулирования, выражающуюся в праве региональных органов власти осуществлять оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607,⁴⁰ а также в праве проводить плановые и внеплановые проверки органов местного самоуправления, закрепленном в блоке нормативных правовых документов краевого уровня.⁴¹

⁴⁰Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607//Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. ст. 2003. 5 мая.

⁴¹См., например: О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по ведению учета граждан отдельных категорий в качестве

Финансовый контроль осуществляется путем выделения финансовой помощи муниципалитетам в виде субсидий, дотаций, субвенций (в том числе исходя из степени политической лояльности), а также посредством включения в структуру органов местного самоуправления территориальных подразделений финансового органа исполнительной власти субъекта РФ⁴²

В третьем параграфе второй главы «Участие населения в местном самоуправлении и проблемы взаимоотношений населения и органов местного самоуправления» автор рассматривает наиболее востребованные формы политического участия в местном самоуправлении. Данные проведенного исследования показали неэффективность использования форм коллективного волеизъявления граждан (выборы, референдумы). Реформа местного самоуправления приводит к дифференциации форм политического участия в местном самоуправлении. Значительный рост активности населения края произошел в двух основных формах территориального общественного самоуправления и публичных слушаниях. На территории Краснодарского края действуют 4219 ТОСов (55 зарегистрированных в качестве юридического лица), из них: квартальных комитетов – 3436, домовых комитетов – 2199, сельских и хуторских комитетов – 594, советов микрорайонов – 250, уличных комитетов – 195 и иных форм – 422. Динамика роста количества публичных слушаний в крае очевидна: 2006 год – 955, 2007 год – 1696, 2008 год – 2564⁴³. Однако экспертное сообщество рост активности населения в рамках мероприятий реформы не связывает с качественными переменами в общественном сознании. В частности, большинство экспертов увеличение количества ТОСов связывают в большей степени с реформой ЖКХ, растущую численность публичных слушаний – с административными установками. Касаясь проблем участия населения в местном самоуправлении, эксперты в своих оценках демонстрируют определенную дихотомию. Представители групп Наука-НКО, Депутаты абсентизм обосновывают отсутствием необходимых условий для развития общественных инициатив на местном уровне и неразвитостью механизмов сетевого взаимодействия между акторами локального политического процесса. Представители групп ОИВ и МСУ, напротив, проблему видят в самом населении, демонстрирующем полную индифферентность по отношению к происходящим на локальном уровне процессам, связывая это с многолетним отстранением населения от реального участия во власти, а также в наличии комплекса проблем во взаимоотношениях населения и органов местного самоуправления. *«Сегодня население не является социальным заказчиком для муниципальной власти, поэтому она и не ориентируется*

нуждающихся в жилых помещениях. Закон Краснодарского края от 21.07.2008 № 1535-КЗ (ред. от 08.12.2008) // Кубанские новости» 2008. № 122, 24 июля.

⁴² О Положении, структуре и штатном расписании департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края. Постановление главы администрации Краснодарского края от 31.01.2002 № 95, (ред. от 02.03.2009) // Кубанские новости» 2008. № 216, 18 дек.

⁴³ Материалы текущего архива Департамента по взаимодействию с органами местного самоуправления Администрации Краснодарского края.

на проблемы населения, а ориентируется на вышестоящий уровень» (эксперт, целевая группа Наука-НКО)

Интерпретация эмпирических данных позволяет автору сделать вывод о существовании следующих основных проблем во взаимоотношениях органов местного самоуправления и населения

- беспомощность органов местного самоуправления, особенно в малых городах, поселках, селах и сельских округах, в обеспечении насущных жизненных потребностей населения Автор анализирует результаты исследования степени удовлетворенности населения качеством решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований края, проведенного ГУП «Краснодарский краевой социологический центр» в 2007 году во всех муниципальных образованиях края В результате исследования были получены результаты, согласно которым оперативность и качество решения вопросов местного значения органами местного самоуправления были определены как «плохия» 42,1% жителей, «хорошие» - 27,8%, затруднились ответить 30,1% Что касается оценки деятельности по удовлетворению потребностей жителей и степени информационной открытости администраций муниципальных образований, то как «низкую» ее оценили 52,2% жителей, «высокую» - 40,8%, затруднились – 7% Таким образом, неудовлетворенность населения края качеством предоставляемых муниципальных услуг очевидна,⁴⁴

- отсутствие у местной властной элиты установки на взаимодействие с населением, на создание институтов (каналов, площадок, процедур, устойчивых практик), направленных на организацию общественного диалога. Как показывает практика, значительная часть муниципальных служащих не понимает особенностей работы с различными категориями населения в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноценным партнерам,

- низкое качество институциональной среды, характеризующей внутреннюю организацию деятельности местных управленческих структур *«Совершенно очевидно, что уровень местного самоуправления, как максимально приближенный к населению, находится на виду И такие моменты, как, например, задержка оформления документов, очереди, коррупция вызывают зачастую еще больший негатив у населения, чем допустим, плохо организованная работа по освещению, водоснабжению и пр»* (эксперт, целевая группа ОИВ) Проблема дисфункциональных моментов в деятельности местных управленческих структур в большей степени ощущается именно населением Неформальные практики также существенным образом влияют на качество муниципального управления,

- отсутствие информации не только о деятельности власти, но и о способах самоорганизации граждан, причинах и условиях их возникновения, целях и возможных результатах Данные проведенного администрацией Краснодарского края

⁴⁴Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления Краснодарского края/Материалы исследования общественного мнения, проведенного ГУП «Краснодарский краевой социологический центр» Краснодар, 2007

в 2008 году опроса общественного мнения⁴⁵ показали, что более половины жителей муниципальных образований (52,2%) считают деятельность местной власти недостаточно открытой. Роль информации, а точнее, ее отсутствия, проявляется в том, что население не только не понимает значения местного самоуправления, но и не знает о существовании в их населенном пункте объединений жителей и, как следствие, не участвует в возможных формах самоорганизации. Не получая соответствующей информации, рядовые граждане не имеют представления о деятельности организаций гражданского общества, а потому «не рассматривают их как социальных акторов, способных оказать реальную помощь»⁴⁶. В итоге не обнаруживается даже стремления основной массы граждан вступать во взаимодействие с властями по собственной инициативе для организации процесса согласования интересов. Взаимодействие осуществляется только тогда, когда остро необходимо или вероятно получить от конкретных властных структур или чиновников реальную помощь. Другой очевидной проблемой остается низкий уровень технологизации и информатизации местных управленческих структур,

- отсутствие культуры проектной деятельности на муниципальном уровне и современных методик повышения эффективности муниципального управления. Органы местного самоуправления в Краснодарском крае зачастую ограничиваются в соответствии с рекомендациями органов государственной власти субъекта разработкой стратегий и индикативных планов социально-экономического развития территорий, схем территориального планирования. Кроме того, *«сегодня как никогда актуален такой компонент стратегического плана, как выстраивание доверия с населением»* (эксперт, целевая группа Наука-НКО) *«Правильно проведенное страт-планирование означает не просто вовлечение населения в управленческий процесс, но и существенное повышение уровня его доверия»* (эксперт, целевая группа Наука-НКО).

Автор делает вывод, что социально-политическое состояние системы местного самоуправления в Краснодарском крае свидетельствует о том, что население при заметном повышении уровня активности (в том числе связанном с мероприятиями муниципальной реформы), как субъект политического управления все же имеет скорее номинальный, нежели реальный статус. Отчасти это связано с тем, что действия власти на региональном уровне носят в основном административный характер. На уровень доверия населения местным управленческим структурам в большей степени влияет качество институциональной среды, характеризующее внутреннюю организацию их деятельности по предоставлению муниципальных услуг.

⁴⁵ Исследование проведено в рамках мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в 2008 информационно-аналитическим управлением администрации Краснодарского края. Было опрошено 12212 человек во всех муниципальных образования края//Материалы текущей архива информационно-аналитического управления администрации Краснодарского края.

⁴⁶ Халип И. Местные сообщества в России - носители инноваций и традиционализма// Власть 2008. №5.

В заключении соискатель подводит итоги исследования Социально-политическое развитие России в последнее десятилетие поставило на повестку ряд серьезных вопросов, от решения которых во многом зависит успешное продвижение нашего общества по пути прогресса и действительной демократии. Среди них одно из важнейших мест занимает укрепление и расширение основ местного самоуправления, создающего возможности для каждого гражданина быть активным и непосредственным участником обеспечения своих интересов. Институт местного самоуправления в России переживает очередной этап своего реформирования, обусловленный реализацией положений ФЗ № 131. Особенность указанного этапа заключается как в его противоречивости, так и в специфичности.

Результаты проведенного исследования показали, что роль населения как основного субъекта избрания главы муниципального образования (по крайней мере, районного уровня) в результате мероприятий реформы существенно не изменилась. Кроме того, практика реализации мероприятий реформы МСУ породила ряд проблем, имеющих системный характер. Те из них, которые непосредственно затрагивают местное сообщество, можно условно разделить на две составляющие:

- успех реформы местного самоуправления во многом определяется экономическими и финансовыми возможностями созданных местных управленческих структур. Здесь ситуация не может быть признана удовлетворительной не только в крае, но и в подавляющем большинстве российских регионов. Очевидно, что для решения указанной проблемы необходимо не только перераспределение налоговых поступлений, но и балансировка системы межбюджетных отношений в целом,
- второй вопрос находится в поле политического реформирования и связан с очевидными рисками стабильности автономии местных органов власти. В условиях централизации публично-властных полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации дальнейшее развитие местного самоуправления как демократического института представляется весьма неопределенным. Комплекс сдерживающих сил гораздо весомее комплекса движущих, хотя в целом тенденции к движению наблюдаются в каждом из них.

Автор высказывает практические рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Среди наиболее эффективных мер предлагается внедрение в муниципальное управление технологий менеджмента качества, основными составляющими которого являются требования к внутренней организации деятельности, стратегическое планирование, бюджетирование, ориентированное на результат, аутсорсинг (внешнее исполнение) части вопросов местного значения, разработка и реализация стратегий инновационного развития муниципального образования посредством развития его инвестиционного потенциала, сочетание усилий муниципальных образований поселенческого и районного уровней по созданию и продвижению благоприятного имиджа территории, привлечение актива НКО к социальному проектированию.

(создание муниципальных программ различной направленности) на местном уровне

Что касается вовлечения населения в управленческий процесс, то здесь усилия органов местного самоуправления могут быть направлены на развитие уже существующих форм участия населения и внедрение в практику нестандартных (опросов, конференций, он-лайн-общение с местной властью), проведение эффективной социальной политики на местном уровне посредством диагностики социальных потребностей, создание цивилизованных, основанных на элементах социального партнерства, взаимоотношений между органами местного самоуправления и объединениями, обществами, профсоюзами локального масштаба, различными формами территориального общественного самоуправления и пр., повышение уровня информационной открытости деятельности

Основные положения диссертационного исследования отражены в 7 публикациях соискателя общим объемом 3,6 п.л.:

1. Калашникова О.А. Реформа местного самоуправления как составляющая демократизации политической жизни//Социально-гуманитарные знания. 2009. № 8. С. 593-596 (0,3 п.л.).

2 Калашникова О А Вопросы формирования «национальной» модели местного самоуправления в России//Альманах современной науки и образования Тамбов, 2009 - № 7 (26) Часть I - С 65-68 (0,4 п.л)

3 Калашникова О А Особенности государственной политики субъекта РФ в области реализации реформы местного самоуправления//Журнал научных публикаций докторантов и аспирантов Курск, 2009 - №7 (0,3 п.л)

4 Калашникова О А Обращения граждан как показатель эффективности деятельности органов местного самоуправления // Человек. Сообщество Управление Краснодар, 2008 - №3 - С 33-38 (0,3 п.л)

5 Калашникова О А Роль категорий «государство» и «община» при проведении анализа основ местного самоуправления//Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции «Европейская наука XXI века - 2008» Прага, 2008 - Вып 7 - Серия Политические науки - С 93-103 (0,8 п.л)

6 Калашникова О А К вопросу о показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления//Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки-2008» София, 2008 - Т 17 - История Философия Политика. - С 64-70 (0,7 п.л)

7 Калашникова О А Проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти в контексте реформирования системы местного самоуправления (на материалах Краснодарского края)/Человек Сообщество Управление Краснодар, 2009 - №2 - С 49-60 (0,8 п.л)

КАЛАШНИКОВА ОКСАНА АЛЕКСАНДРОВНА

**РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ**

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

Бумага тип № 2 Печать трафаретная
Формат 60x84 1/16 Уч.-изд. л. 1,4
Тираж 100 экз. Заказ № 688

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149,
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149,
Центр «Универсервис», тел. 21-99-551