

На правах рукописи



**ВОЛКОВ Михаил Вячеславович**

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

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

Москва - 2006

**Диссертация выполнена на кафедре государственного  
управления и политики  
Государственного университета управления**

**Научный руководитель**

**Тайсаев Казбек Уматиевич**  
доктор исторических наук, профессор

**Официальные оппоненты**

**Сахаров Николай Анатольевич**  
доктор политических наук, профессор

**Туник Галина Александровна**  
кандидат политических наук

**Ведущая организация**

**Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации**

Защита состоится «27» октября 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 212.049.03 в Государственном университете управления по адресу: 109542, г.Москва, Рязанский пр-т, 99, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления по адресу: г.Москва, Рязанский пр-т, 99.

Автореферат разослан «27» сентября 2006 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,  
кандидат философских наук, доцент

A.B. Лопарев

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования** определяется современными проблемами становления местного самоуправления в Российской Федерации, необходимостью поиска новых подходов к их решению, дальнейшей разработки научной концепции реформирования управления и самоуправления в существующих и вновь создаваемых муниципальных образованиях.

Проблемы, требующие непременного решения, можно сформулировать следующим образом:

1. Процесс реформирования российского общества остро ставит вопрос *о развитии политических институтов народовластия* на местном уровне, формирования политico-административной системы муниципального управления, способной обеспечить адекватное современным условиям исполнение изменившихся функций управления в муниципальном образовании.

2. В настоящее время в России не сложилось на государственном уровне единого видения сущности и целесообразности местного самоуправления. Среди противников МСУ отношение к данному общественному институту не стратегическое, а скорее «инструментальное», когда в нем усматривается не принцип, а некая прикладная ценность, инструмент, средство для осуществления административно-хозяйственных управлеченческих функций, дел. Это предопределяет очевидность и неотложность вовлечения исследователей в разработку *целостной концепции муниципального управления и общественного самоуправления местного сообщества, граждан*.

3. Следует отметить проблему отчужденности местного населения от выбираемых им органов МСУ, что сокращает социальную базу и эффективность муниципального управления. Поэтому развитие гражданской инициативы, политической культуры, зрелости местных сообществ связано с *обоснованием и внедрением новых форм, способов, приемов поддержки и стимулирования гражданского общества*.

4. Проблема разграничения компетенции и ответственности государственных органов власти и самоуправления до сих пор является существенным ферментом к накоплению недовольства, рассогласованности действий органов управления, должностных лиц. Это определяет задачу *поиска эффективного механизма консолидации усилий государственных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации с избранными местными депутатами и муниципальной администрацией в решении публично значимых вопросов, дел, с акцентом в отношениях не на организационное их обособление, а на общую ответственность за качество и образ жизни граждан*.

Проблемы развития местного самоуправления политического и административно-управленческого характера можно было бы и дальше

перечислять и они станут предметом обсуждения в соответствующих главах диссертации. Однако и выше перечисленные позволяют сказать: актуальность исследования вытекает из государственной потребности поиска и отработки новых форм, способов, политических технологий развития местного самоуправления, становления политico-административной системы управления в муниципальных образованиях повсеместно в Российской Федерации. Решение обозначенных проблем находится в формате конституционно-стратегической задачи, установок Закона №131-ФЗ на укрепление народовластия на муниципальном уровне, демократизации государства, гарантии прав граждан на самоуправление.

**Степень разработанности проблемы.** Научные поиски в данной работе базировались на изучении, анализе и осмысливании теоретических, методологических, практических разработок отечественных и зарубежных ученых.

Концепции самоуправления появляются в политической литературе и завоевывают место в теоретических поисках в к. XVIII – н. XIX вв., когда ценности демократии овладевают сознанием мыслителей и простых граждан в ходе муниципальных реформ, «коммунальных революций», характерных для большинства европейских стран, США, Японии.

Во время подготовки и апробации Конституции США (1787г.) формируются взгляды на смысл республиканского правления и места в нем местного самоуправления видных американских политиков и мыслителей Т.Джефферсона и Дж.Мэдисона, представленных в коллективной работе «Федералист».<sup>1</sup>

Т.Джефферсон считал, что республиканское правление основано на фундаментальном принципе: «если власть принадлежит народу, то народ должен и править», предлагал реализовать этот принцип системой «малых республик» - самоуправляющихся территорий, малых до такой степени, чтобы каждый гражданин мог посещать собрания и лично участвовать в политической деятельности.

Согласно взглядам Т.Джефферсона, местные органы власти должны отражать волю народа, а лучший способ достичь этого – прямое индивидуальное участие в местном управлении. Местное самоуправление признавалось им четвертой властью, наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Так появилась концепция, которая позже будет оформлена в *общественную теорию* местного самоуправления.

Дж.Мэдисон, выступая одним из авторов работы «Федералист», обосновал иной статус местного самоуправления. Основой его взглядов стала идея Дж.Локка, Ш.-Л.Монтескье о разделении властей, необходимости ограничивать и контролировать власть. Мэдисон характеризует федерацию как объединение сообществ, в котором власть разделена не только по

<sup>1</sup> См.: Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Грея. / Перевод с англ. под общ. ред. и с предисл. Н.Н.Яковлева. –М.: Прогресс, 1994.

горизонтали на три ветви, но и по вертикали между общефедеральными органами и местными. Местные или муниципальные власти образуют самодостаточную и независимую ветвь власти, которая также не подпадает под юрисдикцию общефедеральной власти, как и та не входит в юрисдикцию местных или муниципальных властей в отведенной ей сфере деятельности. Хотя речь здесь идет скорее о федерализме, чем о местном управлении, вполне понятна тесная связь этих феноменов.

Разрабатывая механизм сдержек и противовесов в системе государственной власти, Мэдисон подчеркивал: следует контролировать и ограничивать власть не только правительства, но и власть большинства, и власть противостоящих друг другу «фракций».

Сравнивая концепции местного самоуправления Т.Джефферсона и Дж.Мэдисона, известный современный политолог С.Хантингтон указывал: «Джефферсоновский идеал демократии «от корней травы» состоит в прямом противоречии к мэдисоновской концепции «расширенного республиканизма». Для Джефферсона республиканизм становится чище по мере приближения к людям. Для Мэдисона он становится чище по мере удаления от людей. Для Джефферсона малые республики воплощали идеал в наиболее чистой форме. Для Мэдисона малые республики воплощали зло фракционности в наихудшей его форме. Для Джефферсона главной угрозой республиканизму была тирания централизованной автократии. Для Мэдисона главной угрозой республиканизму была тирания местного большинства».<sup>2</sup>

Акцентирование Мэдисоном необходимости введения ограничений посредством разделения властей, «сдержек и противовесов» выразилось в XIX в. в разделении исполнительной (мэр) и представительной (совет) властей в американском муниципальном управлении.

В первой половине XIX в. взгляды на роль местного самоуправления в политической системе развивал А.Токвиль. Местное самоуправление – тот политический институт, который служит, как отметил Токвиль, школой не только для политиков, но и для граждан в целом. Возможности, которыми данный институт обладает в сфере создания предпосылок для политического участия граждан, чрезвычайно велики. Местные органы власти играют важную роль в передаче элементов политической культуры. В конечном счете, их деятельность обеспечивает устойчивость и адаптируемость политической системы в целом: «Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она не приобретет».<sup>3</sup>

Итак, американская теоретическая школа публичного управления разрабатывала федерализм как способ государственного устройства и как концепцию государственного управления. Федерализм представлялся высшей формой автономии частей внутри государственного целого.

<sup>2</sup> См.: Wolman H. Local government institutions and democratic governance// Theories of urban politics L. – Thousand Oaks. –New Delhi. -1997. –р.137/

<sup>3</sup> См.: Токвиль А. Демократия в Америке. /Перевод с фр., предисл. Г.Дж.Ласки. –М.: Прогресс, 1994. –С.65.

Автономная компетенция обеспечивалась конституционными и законодательными нормами, ограничивалась от вопросов, отнесенных к компетенции федерации.

Новое систематизированное учение о государственном управлении и самоуправлении представил Лоренс фон Штейн, профессор Венского университета.

Ученый предложил новый подход к осмыслению и организации местного самоуправления. 1) Прежде всего, он отделил местное самоуправление от разного рода самоуправляющихся союзов. Местное самоуправление, подчеркивал Штейн, имеет своим предметом не представительство того или другого интереса, даже не выполнение той или другой отдельной задачи государства, а совокупность всех государственных задач, поскольку таковые способны ограничиваться местностью. 2) Ученый рассматривал местное самоуправление как «известную систему внутреннего управления, известное устройство местной администрации», другими словами - нижний уровень системы государственного управления, возложение на местное общество задач государственного управления. 3) Местное самоуправление, по Штейну, предполагает обязательность выборного элемента в местной администрации, «призвание местного населения, в лице некоторых его элементов или же в лице уполномоченных, к участию, в пределах закона, в делах государственного управления». В этом последнем смысле Штейн рассматривал местное самоуправление «понятием всеселого политическим».

Учение Штейна о местном самоуправлении было использовано в ходе реформ системы управления Германии вт.пол.XIX в. В Пруссии были введены провинциальные и уездные учреждения с выборными чинами, которые сосуществовали рядом с бюрократическими (административными) органами правительства и были ответственны перед ними. В целом же, выборное (политическое) начало в местном самоуправлении не разрушило централизованную систему управления.

Реформы в России вт. пол. XIX в. осуществлялись также в рамках концепций централизованного управления.

Взгляды К.Д.Кавелина, А.Д.Градовского, Б.Н.Чичерина, С.М.Соловьева, А.А.Кизиветтора, Н.М.Коркунова, других мыслителей заложили теоретическую школу государственников.

Как и Л.Штейн, российские государствоведы местное самоуправление не противопоставляли государственному управлению. Так, А.Д.Градовский в докторском исследовании «История местного управления в России» (1868 г.), последующих работах: «Политика, история и администрация» (1871 г.), «Начала русского государственного права» (1883 г.) - подчеркивал, что самоуправление прежде всего государственное явление, т.е. предполагает существование сильной и единой государственной власти, ... это правительственные деятельности неправительственных лиц ...

Самоуправление начинается с призываия всех заинтересованных лиц к заведыванию местными интересами.

Местное самоуправление рассматривалось не просто государственным явлением, но политическим институтом, имеющим право принимать самостоятельно политические решения по местным вопросам в рамках установленной законом компетенции. Ученые указывают два основных признака местного самоуправления: а) должно иметь те же задачи, которые имеет общее управление в государстве; б) должно действовать на правах государственной власти.<sup>4</sup> Политическая концепция самоуправления русских государствоведов перекликается с теоретической платформой «школы федералистов».

Определяя публичные дела местного значения как содержание деятельности, компетенцию местного самоуправления, государствоведы отмечали различие местного территориального самоуправления и частноправовых самоуправляющихся объединений – промышленных компаний, благотворительных обществ и т.д. В частности, Н.М.Коркунов по этому поводу рассуждал следующим образом: «если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворение этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общине».<sup>5</sup> В целом, концепция «государственной школы» оказалась не востребованной верховной властью.

Наряду с «государственной школой» самоуправления, в России, вслед за Европой, были предприняты попытки осмыслить местное самоуправление в рамках «общественной школы». Теория свободной общины, разработанная немецким юристом и философом Г.Аренсом (1808-1874), рассматривала общественную власть в качестве четвертой власти и не допускала никакого вмешательства государства в общественные дела. Община признавалась «государством в государстве», ее должностные лица – агентами общества, но не государства.

Подобный взгляд на местное самоуправление присутствовал и в работах российских мыслителей. Государствовед Коркунов Н.М. определял сущность самоуправления «в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственные органами заведование одними только государственными делами».<sup>6</sup>

В контексте общественной теории у государственников появилась так называемая «хозяйственная» концепция, согласно которой самоуправление – это заведывание хозяйственными делами местного характера, а не делами

<sup>4</sup> См.: Начала Русского Государственного Права. –Т.III, -С.28.

<sup>5</sup> См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право . –СПб., 1909. –Т.2., –С.491.

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. –СПб., 1909. –Т.2. –С.489.

государственного управления. Эта концепция разделялась теми, кто высоко оценивал хозяйственную деятельность общины и ее выборных лиц («излюбленных» по терминологии XVI-XVII вв., «земских» по определению XIX в.). Так, Н.М.Коркунов подчеркивал, что земская власть объединила в общине людей – «мир» на основе общей хозяйственной деятельности, несения повинностей и непосредственного участия в управлении общинными (мировыми, общественными) делами; люди были зависимы от общины и через нее – от всего общества, а потому именно организация самоуправления устанавливает связь человека с обществом,<sup>7</sup> а хозяйственная община является по форме – территориальной и ячейкой самоуправления по содержанию.

Концепцию свободной общины развивали активный общественный деятель Васильчиков А.И.,<sup>8</sup> ученый и преподаватель права Санкт-Петербургского университета В.Н.Лешков – автор концепции общественного права.<sup>9</sup>

А теперь в порядке обобщения изложенного материала высажем несколько суждений.

Теории о государственном управлении, самоуправлении существуют несколько сотен лет. Они представляют различные концепции, более или менее учитывающие опыт, традиции и правовую культуру населения. Вместе с тем, в мире не существует ни одной концепции, которую можно было бы признать универсально-удовлетворительной, принять в качестве основы. И это вполне объяснимо. Любая теория, концепция возникает в конкретной социально-политической обстановке, отражает идеологические, политические пристрастия ее создателей. Если в обществе развивалось заметное неравенство в положении различных слоев населения, ведущее к конфликтам и угрожающее общественной стабильности, то акцент в теориях делался на проблемах социального равенства, личных свободах, индивидуальных правах, децентрализации государственной власти, обособлении от нее местного самоуправления. Если обществу угрожали хаос и анархия, внимание мыслящих людей направлялось на обеспечение твердого порядка и правовой безопасности, что не могло быть реализовано без сильного централизованного государства.

Термин «самоуправление» употреблялся в нескольких значениях. В широком смысле под ним понимали государственное устройство, при котором правительство избирается и зависит от народа, т.е. республиканскую форму правления. Однако чаще он означал территориальное самоуправление на уровне части государства, отдельной местности, принимался в качестве синонима «местного самоуправления».

<sup>7</sup> См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. –СПб., 1909. –С.268.

<sup>8</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. –СПб., 1869; Его же: О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. –СПб., 1872.

<sup>9</sup> Ученые об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии Л.Штейна / пер. с нем. / под ред. (и с предисл.) И.Е.Андреевского. –СПб., 1874.

Местное самоуправление в свою очередь именовалось по-разному в различных странах. В России со вт. пол. XIX - до 20-х годов XX в. – земское самоуправление, в большинстве европейских государств – муниципальное – от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община, хотя, например, в США и Великобритании к муниципальному относят лишь управление городское.

В России господствующей теоретической школой самоуправления стала государственная школа, а в ней признание получила не политическая, а хозяйственная концепция местного самоуправления. Это нашло отражение в трактовке энциклопедического словаря Брокгауза и Эфрона самоуправления как *организации местного управления, под которой «хозяйственными и иными делами какой-либо административной единицы (провинции, обчины, уезда и т.д.) заведуют жители этой самой единицы, а не органы центральной власти, в этом только смысле самоуправление и является самостоятельным институтом»*.<sup>10</sup>

В начале XX в. это определение получило более четкую формулировку. «Самоуправление – читаем в одной из последних дореволюционных энциклопедий, – право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям управлять своими внутренними делами, административными и хозяйственными под контролем агентов правительенной власти».<sup>11</sup>

В историографии проблемы заметный всплеск научного интереса к теории и практике местного самоуправления представляют работы российских исследователей – наших современников.

В связи с проводимой в нашей стране реформой местного самоуправления изучение дореволюционного и советского опыта стало одним из важных направлений *исторической науки*.

В научных трудах Г.А. Герасименко, Л.А.Жуковой, Н.Г.Короловой и др.<sup>12</sup> в отличие от работ советского периода, исследующих земство (организацию и движение), решается задача не критики этого института, а извлечение опыта, пригодного для практики местного самоуправления в наше время.

Теоретические основы современной модели местного самоуправления заложили труды С.А.Авакьяна, Г.В.Барабашева, А.А.Замотаева, О.Е.Кутафина, И.И.Овчинникова, К.Ф.Шеремет, других представителей юридической науки. Они помогают понять правовой статус местного самоуправления, нормативные акты, регулирующие его деятельность. Многие правоведы обращают внимание на несовершенство законодательной базы местного самоуправления, видя в этом одну из причин нынешнего кризиса.

Существенный вклад в современную историографию местного самоуправления вносят *труды политологов*. Особо хотелось бы выделить

<sup>10</sup> См.: Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. –Т.56. –С.239.

<sup>11</sup> См.: Большая энциклопедия. –Т.XVII –М.:Санкт-Петербург. –С.33.

<sup>12</sup> См.: Земское самоуправление. 1864-1918: в 2 кн./ отв.ред. Н.Г. Королова. М.: Наука, 2005.

опубликованные монографии и статьи ученых РАГС при Президенте Российской Федерации (кафедра политологии и политического управления), ГУУ (кафедра государственного управления и политики), Санкт-Петербургского университета (кафедра политического управления философского факультета). Они помогли автору овладеть *системным анализом изучения и организации управления и самоуправления*, глубже понять место местного самоуправления в системе публичной власти, роль правящей элиты, особенно губернаторского корпуса, в осуществлении реформы местного управления (самоуправления), тенденции в становлении отношений нового типа внутри системы управления и при взаимодействии с общественной средой.<sup>13</sup>

Исследование политico-административных проблем становления местного самоуправления в Российской Федерации ведется на разных уровнях: государственными органами власти, научными центрами, общественными организациями Российской Федерации. При подготовке диссертации также привлекались аналитические, дискуссионные и полемические материалы последних лет.<sup>14</sup>

В связи с подготовкой редакции нового Закона № 131-ФЗ и первым опытом его реализации в обсуждение проблем МСУ включились и ведущие политики. Дискуссии, которые ведутся вокруг законопроекта, охватывают практически все вопросы МСУ – модели муниципальных образований, разделение властных полномочий и предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами, межбюджетные отношения, экономическое и финансовое положение муниципалитетов.

Особенностью этих дискуссий является общая неудовлетворенность состоянием местного самоуправления и самый широкий разброс мнений о путях его реорганизации. Так, по вопросу соотношения компетенций различных органов власти сталкиваются две совершенно противоположные точки зрения. Одни крайний взгляд сводится к максимальной самостоятельности и даже управленческой автономии МСУ. Вторая крайность сводится к тому, что местное самоуправление – это дань демократической моде и Европейской Хартии о МСУ. Как допустимое зло

<sup>13</sup> См.: Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. Учебник. -М., 2006; Политико-административное управление. Учебник / Под общ. ред. В.С.Комаровского, Л.В.Сморгунова. -М.: РАГС, 2004; Система муниципального управления. Учебник. –С-П., 2005 и др.

<sup>14</sup> См.: Российско-шведский семинар «Реформа местного самоуправления: проблемы переходного периода». Великий Новгород, 2005; Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы становления местного самоуправления в РФ». Саранск, 2005; Всероссийская научно-практическая конференция «Институт парламентаризма и федерализм в России: становление, взаимовлияние, ресурсы развития». Казань, 9-10 июня 2005; Российско-канадский семинар по проблемам правотворчества в федеративном государстве. Орел, 2005; Научно-практический семинар «Реформа местного самоуправления и средства массовой информации». Воронеж, 2005; Реформа местного самоуправления и выборы в органы местного самоуправления. Пенза, Ахунах, 6-8 декабря 2005. VI Московская областная научно-практическая конференция «Проблемы интеграции информационных ресурсов Московской области». Москва, 2005.

предлагается оставить за МСУ минимально необходимые функции (на уровне уборки территории). Все же остальные функции передать государству. Это лишний раз подтверждает тот факт, что местное самоуправление в нашей стране является не только научной проблемой, но и сферой борьбы групп интересов и политических сил.

Несмотря на разнообразие публикаций, многие из которых использованы в диссертации и составили ее библиографическую основу, следует все же признать недостаточность глубокой и детальной проработки важнейших концептуальных, политических аспектов процесса становления и реформирования института народовластия и самоуправления на муниципальном уровне. Как уже отмечалось, проблем в теории и практике МСУ гораздо больше найденных решений. Выявленные проблемы в теоретическом осмыслиении МСУ и стали структурной основой данной диссертации.

**Научная гипотеза исследования.** В будущем местное самоуправление может стать истинным институтом народовластия, обрести демократическую форму, адекватную такому содержанию, а конституционная конструкция МСУ воплотиться в реальность, но только при условии выработки целостной непротиворечивой концепции МСУ, разработке и воплощению стратегии преодоления политических и административных барьеров на пути к эффективной политико-административной системе управления в каждом муниципальном образовании.

**Объектом исследования** является местное самоуправление в современной России как политический феномен, форма народовластия, самостоятельный властный и хозяйствующий субъект.

**Предметом исследования** признаются проблемы политического и управлеченческого характера, осложняющие процесс развития МСУ, формирования политико-административной системы управления в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является научное и целостное обоснование сущности и тенденций развития МСУ как синтетической формы прямой и представительной демократии на уровне муниципального образования, субъекта местной политики и местного (муниципального) управления.

Реализация цели предусматривает решение ряда частных задач:

1. изучение существующих концептов и методологических подходов к осмыслинию феномена МСУ, базовых понятий темы;
2. анализ МСУ как формы организации общественной жизни, конституционных и законодательных основ ее развития;
3. выявление основных характеристик и закономерностей организации и модификации системы муниципального управления, приближения ее к параметрам политико-административной системы управления.

4. комплексный анализ функционирования системы МСУ в реальном режиме конкретного региона (Московской области), в том числе:

- ее институциональное становление,
- нормативно-правовое регулирование,
- коммуникативное обеспечение взаимодействия с органами государственной власти.

5. рассмотрение важнейших направлений реформирования политико-административного управления в сложившихся и вновь создаваемых муниципальных образованиях России;

6. осмысление перспектив развития МСУ, внедрения новых социальных технологий для активизации местного сообщества, повышения эффективности муниципального управления.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили материалы органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации, экспертные оценки и разработки отечественных и зарубежных юристов, политологов, экономистов, социологов, аналитические данные, опубликованные в научной литературе, периодической печати, материалы, представленные в сети Интернет, а также личные исследования и опыт работы автора в Министерстве по делам территориальных образований Московской области.

**Основные результаты исследования и их научная новизна** определяются, прежде всего, особенностью современного (полагаем – исторического) момента в развитии МСУ в России, в основе которого – реализация начатых политico-правовых и административных реформ, вступающего в 2009 году в силу Федерального закона №131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- В настоящее время МСУ проходит трудный путь самоидентификации, поиска оптимальной структуры, которая позволит эффективно взаимодействовать с местным сообществом, всеми ветвями и уровнями власти. *Впервые в научной литературе МСУ проанализировано как системное явление, политico-административное управление, со своей спецификой и закономерностями развития.*

- Обоснованы структурные компоненты, закономерности организации и функционирования политico-административной системы муниципального управления.

- С учетом того, что в России не существует единого мнения на государственном уровне и в обществе по вопросам о сущности, целесообразности и стратегии развития МСУ, *в диссертации обоснованы новые концептуальные подходы к осмыслиению МСУ как фактора укрепления политической стабильности в России, федеративного строительства, реализации децентрализованной модели государственного управления.*

- *Выявлены и осмыслены существенные проблемы МСУ*, доставшиеся как наследство от предистории самоуправления в России и способные

заблокировать реализацию Закона №131-ФЗ, запланированную широкомасштабную реформу МСУ.

– Проанализированы политические и административно-управленческие проблемы МСУ, а также способы их преодоления, используемые в практике совместной деятельности органов МСУ и Правительства Московской области.

– Раскрыты методология организации и модификации системы политico-административного муниципального управления как первичного звена трехуровневой публичной власти и многоуровневого государственного управления.

– Обоснованы условия повышения эффективности политico-административной деятельности муниципальной власти, местной администрации при использовании новых социальных технологий на муниципальном уровне, таких как публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, собрания и сходы жителей, взаимодействие с ТОСами, СМИ в целях вовлечения граждан в процессы самоорганизации, самоуправления, участия в решении местных дел.

– Аргументирована система принципов (организационных и функциональных) развития системы политico-административного муниципального управления.

#### **На защиту выносятся следующие положения:**

1. Этап становления МСУ в современной России (1995-2002 гг.) не принес особых успехов в развитии реального народовластия на местном уровне и эффективной муниципальной власти как формы представительной демократии.

Второй этап развития МСУ, начавшийся принятием Закона №131-ФЗ от 6 окт. 2003 г., можно рассматривать как новую попытку воплощения в жизнь конституционной конструкции МСУ. Но эта попытка может стать успешной, если будут глубоко проанализированы проблемы и причины неудач становления МСУ на первом этапе и научно, а не методом проб и ошибок, будут осуществляться дальнейшие изменения в муниципальных образованиях. *Изменения должны быть управляемыми*, т.е. осуществляться в русле осмысленной общепринятой концепции и в формате закономерностей управленческого цикла.

Муниципальные образования, в границах которых осуществляется МСУ, это не только социо-территориальная общность, но политico-административная единица, «малая республика», где местное сообщество создает публичную власть в форме прямой и представительной демократии, осуществляется управляющее воздействие на общественные процессы, отношения через местную (муниципальную) администрацию. Поэтому анализ ситуации в МСУ требует осмыслиения как политических, так и административно-управленческих проблем жизнедеятельности муниципальных образований.

2. Важнейшей политической проблемой в развитии МСУ следует признать формирование политической зрелости, культуры граждан, преодоление психологического стереотипа в сознании людей, выросших с убеждением, что о них должно заботиться государство (власть). Решению этой общезначимой проблемы будет способствовать *активное* и целенаправленное *использование органами МСУ* традиционных и новых законоустановленных *институтов народовластия*: местного референдума, публичных слушаний, правотворческой инициативы граждан, собраний, сходов, самостоятельной деятельности и участия граждан в осуществлении и решении вопросов местного значения.

3. В настоящее время и в ближайшей перспективе следует признать отсутствие в нашей стране развитой и разветвленной системы самодеятельности и личного участия граждан в МСУ. Поэтому МСУ будет пока развиваться как представительная демократия, в форме республиканского правления, по аналогии устройства власти на уровне региональном и федеральном. Здесь нужно видеть истоки важнейшей политической задачи – *разработки механизма взаимодействия и совместной* ответственности государственных органов власти и МСУ. Там, где он наложен, МСУ реально существует и наличествуют государственные гарантии МСУ. *Незаделообразно абсолютизировать организационное обособление органов МСУ* от системы органов государственной власти и ставить в зависимость от личностных отношений процессы решения вопросов жизнеобеспечения граждан.

4. Муниципальная власть как первичный уровень системы публичной власти может приближаться к идеальной модели народовластия, эффективной власти, если приобретет качества системы политико-административного управления.

*Политико-административное управление* – термин, отражающий новое формирующееся в России явление, представляет собой попытку преодоления тех недостатков, которые обнаружила классическая теория государственно-административного управления, а именно – представления о закрытости организационных систем управления, неизменности их роли, задач, абсолютизации рациональности поведения административной организации и ее отдельных элементов, а также невнимание к быстро изменяющейся внешней общественной среде.

5. *Политический аспект муниципального управления* отражает способность публичной власти все более полно использовать творческий потенциал граждан, силы формальных институтов гражданского общества и неформальной социальной организации, стимулирующей вовлечение людей в управление собственными делами под свою ответственность.

*Административно-управленческий аспект* политико-административной системы муниципального управления в обобщенном виде отражает нормативно-правовое и практическое обеспечение децентрализации власти и управления, выработку четких критериев выявления органических

задач и функций для каждого уровня власти и административного управления, т.е. таких, которые целесообразно решать на данном уровне и, кроме того, по объективным причинам легче и эффективнее это сделать именно здесь.

6. Важное методологическое и практическое значение для формирования политico-административной системы муниципального управления имеет *принцип субсидиарности*, используемый в Европейском сообществе как основа организации жизнедеятельности общества. Этот принцип означает устроительство общественных отношений «снизу-вверх», т.е. в противовес сложившейся в России системе.

7. Как итог исследования обоснованы принципы развития системы политico-административного управления, в т.ч. *организационные* и *функциональные*.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования** состоит в возможности их использования органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления в практической деятельности.

Проведенное исследование позволило:

- уточнить понимание и теоретически осмыслить понятие, сущность и место МСУ как многофункционального института в политico-административной системе российского общества;
- расширить основу для дальнейшей теоретической разработки социально-политических проблем, касающихся организаций и функционирования институтов народовластия на местном уровне,
- обобщить практический опыт решения задач по формированию эффективной системы местного самоуправления в конкретном регионе.

Сформулированные методологические подходы имеют теоретическую и практическую значимость для решения политico-административных проблем становления местного самоуправления в Российской Федерации.

Ряд положений диссертационного исследования может быть использован в учебном процессе для подготовки студентов вузов, а также в сфере дополнительного образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Содержащиеся в работе выводы и предложения могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов муниципального уровня, а также в практике работы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры государственного управления и политики ГУУ. Результаты исследования нашли отражение в научных публикациях автора. Отдельные положения диссертации апробированы на теоретических, научно-практических семинарах, конференциях, организованных органами государственной власти

Московской области и органами местного самоуправления Московской области.

**Структура исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, десяти параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы, а также приложений.

## II. Основное содержание работы

**Во введении** обосновывается актуальность исследования, определяются его объект, предмет, цели и задачи, показаны методологические основы исследования, раскрывается научная новизна выносимых на защиту положений, отмечена теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, а также апробация и внедрение результатов проведенного исследования.

**Первая глава - «Местное самоуправление как объект научных исследований»** посвящена рассмотрению общих проблем, связанных с уточнением природы и сущности местного самоуправления, методологическим подходами к исследованию процессов становления и развития МСУ, формам организации, конституционным и законодательным основам местного самоуправления в Российской Федерации.

**В § 1.1. - «Анализ базовых терминов и концептов»** - предпринята попытка с помощью категориального анализа раскрытьteleологический смысл политики и управления, соотношения данных общественных феноменов, сущностное содержание и различия политического управления и административного управляющего воздействия в главных аспектах их проявления, основы концепции политico-административного управления на муниципальном уровне.

Обосновав необходимость и природу системного подхода к анализу предмета исследования, автор предлагает свое определение системы политico-административного управления - как определенной совокупности связанных между собой органов публичной власти и публичного административного управления, во взаимодействии реализующих управление публичной сферой экономики и социальной жизни и обеспечивающих принятие и исполнение законов, реализацию конституционно установленных прав и свобод граждан.

Раскрыты специфика структуры и главные закономерности в организации политico-административной системы муниципального образования.

**В § 1.2. - «Методологические подходы к исследованию местного самоуправления»** - дана характеристика МСУ через анализ юридических свойств, раскрывающих его правовую природу, определяющих место МСУ в правовой системе и отличающих его от других правовых институтов.

Включившись в дискуссию о целесообразности организационного обособления органов МСУ, автор изложил видение этого вопроса крупнейшими учеными в России и за рубежом (М.А. Краснова, Н.В.

Постового, Е.И. Кутафина, К.Ф. Шеремет, А.Н. Широкова, Л. Штейна, Веккер и др.) и обосновал свое суждение о том, что самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Вместе с тем это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства.

Автор анализирует существовавшие и ныне бытующие взгляды, концепты на природу МСУ, выявляет общую теоретическую традицию развития МСУ в форме общинной, земской, советской практики ведения местными делами, обосновывает свои выводы о том, что:

- МСУ – явление многогранное, что и вызывает определенную сложность в его восприятии и организации;
- основные идеи относительно статуса МСУ в современной России находятся в русле общеевропейских демократических преобразований;
- нормативно-правовая реализация МСУ все же обнаруживает ряд противоречий, затрудняющих практику функционирования и реформирования местной власти, ее взаимодействия с органами государственной власти;
- российский опыт развития МСУ и традиционализм современной практики управления свидетельствует о чрезмерной централизации власти и этот устойчивый стереотип негативно отражается на финансово-бюджетных, организационно-территориальных и прочих системообразующих отношениях, взаимодействии подсистем публичной власти.

Для комплексного восприятия МСУ, воспроизведения его как целостного явления автор ввел в исследование § 1.3. - «*МСУ как форма организации общественной жизни*», показав его роль в политическом пространстве муниципального образования. МСУ проанализировано как деятельность местного сообщества по решению вопросов местного значения, как *форма демократии* (непосредственной и представительной), как *система демократических институтов*.

Специально автор останавливается на вопросе о том, кто является субъектом МСУ: граждане или органы МСУ, подчеркивает, что наличие органов МСУ, даже избранных местными жителями, говорит только об участии (периодическом) граждан в организации местной власти, а не о самодеятельности, самоуправлении.

В диссертации подробно рассмотрены с точки зрения правового оформления и возможности развития политического участия народа в МСУ институты непосредственной демократии: местный референдум, муниципальные выборы, собрания и сходы граждан, ТОС, правотворческая инициатива, публичные слушания.

Аргументируется вывод о том, что целью каждого муниципального образования на этапе реформирования МСУ является создание условий для максимального задействования всех форм, институтов непосредственного

осуществления местным населением своих прав на МСУ, активизация гражданских инициатив в самостоятельной деятельности по решению вопросов, хотя и местного значения но жизненно значимых.

**В § 1.4. – «Конституционные и законодательные основы МСУ в Российской Федерации»** - характеризуется процесс, эволюция государственно-правового регламентирования МСУ, норм его организации и функционирования, установленных базовыми законами:

Подробные комментарии правовых актов, публичных выступлений политических лидеров позволили обосновать вывод о том, что в Российской Федерации формирующаяся *стратегия* развития страны включает МСУ с его социальной ролью как важную составляющую, фактор и условие практической реализации концепции демократии.

Автономизацией местного уровня власти законодатель изначально задает социальную направленность деятельности МСУ (решение вопросов повседневного жизнеобеспечения), с тем чтобы максимально отстранить МСУ от участия в политических отношениях и политических конфликтов.

В случае эффективного использования местных ресурсов органы местного самоуправления имеют возможность сглаживать остроту экономических кризисов и обеспечивать населению благополучное существование.

Установление общих принципов организации системы МСУ является совместной компетенцией РФ и ее субъектов вопросы местного значения конкретизируются законодательством субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено муниципальное образование, и закрепляются в уставе муниципального образования, при этом региональная власть может передавать на муниципальный уровень отдельные государственные полномочия с обязательной компенсацией расходов по их осуществлению, т.е. в целом существенно влиять на финансово-экономическое положение органов МСУ. Руководствуясь данными положениями, автор *во второй главе* рассмотрел практику решения этих вопросов на примере одного из крупнейших регионов страны, в пределах которого создано 378 муниципальных образований – **«Местное самоуправление в Московской области: проблемы становления и решения».**

**В § 2.1. – «Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления»** - дан комментарий правовых норм МСУ, Устава области (раздел 5), десяти Законов области и других актов.

Диссертант рассмотрел используемые способы принятия Уставов муниципальных образований, *рекомендовал* включить в *процедуру* рассмотрения и принятия устава элементы *различных* практикуемых способов, с тем чтобы сочетать их достоинства. Диссертант полагает, что на местный референдум целесообразно выносить основные положения устава, определяющие в целом предполагаемую модель местного самоуправления, в том числе укрупненную организационную модель. Остальные положения

устава, включая полную структуру органов местного самоуправления, имеет смысл принимать представительным органом местного самоуправления. Другим, имеющим практический смысл вариантом, является публичное обсуждение основных положений устава муниципального образования с последующим принятием его представительным органом местного самоуправления.

Признав, что Московская область накопила достаточную базу законодательного регулирования, автор аргументировал свое суждение о перспективах дальнейшего законодательного регулирования МСУ в целом по стране, обосновал необходимость конкретных федеральных конституционных законов и федеральных законов.

*В § 2.2 – «Формирование органов местного самоуправления муниципальных образований»* - отражается процесс эволюции организационно-правовых форм МСУ и практики их формирования в советской России, на первом этапе его становления в постсоветское время и те новации, которые предусмотрены Законом №131-ФЗ в организации МСУ.

Диссертант предупреждает об ошибочности отождествления понятий «система органов» и «структура органов», встречающихся в нормативных актах и лексиконе служащих. В Конституции РФ используются оба термина. Так, в статье 72 говорится о системе органов местного самоуправления, установление общих принципов организации которой отнесено к совместному ведению РФ и субъектов, а в статье 131 (п.1.) – о структуре органов местного самоуправления и о праве населения определять ее самостоятельно.

Автор предлагает упорядочить использование этих терминов, соотносить их как целое и его часть, т.е. систему органов целесообразно понимать как совокупность и взаимодействие всех организационных форм местного самоуправления, включая формы прямого волеизъявления, выборные и иные органы и должностные лица муниципального управления, а структуру – как перечень конкретных органов, создаваемых в муниципальном образовании.

В диссертации подробно характеризуются те серьезные изменения, которые в соответствии с Законом №131-ФЗ касаются как самой структуры органов МСУ, так и способов наделения их полномочиями, порядка их формирования.

Акцентируется внимание на позитивном изменении статуса местной администрации: исполнительно-распорядительный орган муниципального образования впервые Законом (ст. 34) установлен в качестве обязательного органа МСУ. Эта новация подчеркивает роль администрации в управлении процессе на местном уровне, необходимость профессионализма в решении местных дел и реализации местного самоуправления.

Автор изучил порядок формирования и новую структуру органов МСУ в муниципальных образованиях различного типа (городском округе Бронницы, Домодедово, Коломенском муниципальном районе, городе-наукоцентре Троицке и др.), обобщил свои выводы.

В целом же, в муниципальных образованиях Московской области сложилась разнообразная практика формирования органов местного самоуправления. Многообразие форм, организационных моделей МСУ характерно в целом для России. Обусловлено это рядом причин. Во-первых на организацию местного самоуправления в Российской Федерации оказывает влияние федеративное устройство нашего государства. Во-вторых, Российская Федерация - многонациональная страна, многие регионы которой отличаются самобытностью, особенностями исторических и иных местных традиций. Все это не может не накладывать отпечаток на формы организации и осуществления местного самоуправления.

*В § 2.3. - «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Московской области»* - рассмотрены конкретные примеры строительства отношений в системе публичной власти, в т.ч. в рамках совместной реализации целевой программы «Территориальная информационная система Московской области на 2001-2005 гг.», участия министерств: экономического развития, связи, транспорта, ЖКХ, топлива и энергетики, ведущих Управлений Правительства по привлечению муниципальных образований к реализации мероприятий Программы.

Рассмотрена областная целевая программа «Электронное Подмосковье на период 2006-2009 гг.» как пример укрепления взаимодействия органов МСУ с органами гос. власти области. Данная Программа нацелена на реформирование системы МСУ, реструктуризацию экономики в условиях проведения государственной политики по замене льгот денежными выплатами.

В качестве положительного примера развития конструктивного диалога властей диссертант охарактеризовал деятельность постоянных рабочих групп и комиссий, которые совместно создаются по вопросам, требующим постоянного взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти области, подробно осветил опыт работы Министерства по делам территориальных образований, являющегося одним из центральных органов государственной власти Московской области.

Рассмотрев сложившиеся формы взаимодействия органов МСУ с органами (должностными лицами) государственной власти, автор пришел к следующим выводам:

–Наиболее полно раскрывают категорию «взаимодействие» *методы*: координация, согласование, сотрудничество, контроль, государственная поддержка, государственное участие. Реализуется взаимодействие в конкретных *формах*: совместные программы и решения, совместные рабочие группы и комиссии, ассоциации, совместные мероприятия.

–Взаимодействие местного самоуправления и органов государственной власти подразумевает, что они партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом. Очевидным

является тот факт, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, они не остаются и не могут остаться без влияния государства;

В диссертации обоснованы *принципы строительства отношений* органов МСУ с региональными государственными структурами.

**Третья глава - «Важнейшие направления реформирования политико-административного управления в муниципальных образованиях»** - отражает проблему развития МСУ, решение которой непосредственно связано с активностью граждан, проживающих в муниципальном образовании, их причастности к решению вопросов местного значения.

Руководствуясь методологической посылкой: местное самоуправление – это не власть учреждений и если нет прямого народовластия, нет и МСУ, диссертант актуализировал вопрос - § 3.1.«*Технологизация практики вовлечения институтов прямой демократии в реализацию компетенции местного самоуправления*».

Раскрывая формы участия населения в МСУ, диссертант сосредоточил внимание на новых институтах прямой демократии. Подробно рассмотрены методы, приемы подготовки и проведения публичных слушаний в различных регионах России. В порядке обобщения опыта отмечено, что заинтересованность населения в самоорганизации по месту проживания лишь в целях ведения организационной работы, либо осуществления функций, не требующих привлечения общественных сил и средств, видится весьма призрачной. Основанием проявления гражданской инициативы может стать лишь интерес, который является объединяющим для всех членов компактно проживающего сообщества. Таким интересом в ряде случаев выступает совместная форма сохранения и защиты частной собственности, потребность обеспечения правопорядка, организация оказания основных коммунальных услуг и т.д.

Демократический характер публичных слушаний обеспечивается максимально широким учетом в их ходе мнения жителей муниципальных образований, закрепляет ответственность муниципальной власти, ибо в публичном обсуждении принимают участие депутаты Совета депутатов, должностные лица администрации, муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Кроме того, в депутатских публичных слушаниях все активнее участвуют представители предприятий, учреждений и организаций, даже из числа не находящихся в муниципальной собственности, но расположенных на территории муниципального образования, представители общественных объединений, политических партий, общественности, СМИ, а также граждане, проживающие на территории муниципального образования.

Важнейшим средством организации гражданского общества и одновременно формой участия в МСУ является народная правотворческая инициатива.

Проанализировав порядок реализации правотворческой инициативы местного населения, диссертант предлагает упорядочить, технологизировать данный институт народовластии, упорядочить процедуры внесения и рассмотрения проектов правовых актов, представляемых населением, требования к содержанию и оформлению вносимых проектов, порядок создания инициативных групп и представления ими проектов местных правовых актов.

В диссертации подчеркивается, что в МСУ необходимо отличать *участие народа в МСУ от самоуправления*. Местный референдум является универсальной формой прямой демократии и заслуживает того, чтобы стать традицией, действующим институтом, а не отдельным эпизодом, либо вообще «политической декорацией».

Проблема заключается в том, что референдум в реальной жизни отождествляется *не с формой самоорганизации и самоуправления* населения, а с формой участия населения в местном самоуправлении, ибо в большинстве случаев референдум проводится на основании решения муниципальных органов власти или не проводится вообще.

Ситуация может измениться только в том случае, если местное сообщество осознает *деятельность* по осуществлению местного самоуправления в форме непосредственного волеизъявления (прямой демократии) не только как *право*, инициированное государством (сверху), но и как свою *обязанность* решать вопросы местного значения, не перекладывая ее на других. Местное сообщество должно осознать свою *ответственность* за законность и целесообразность деятельности своих представителей в местных органах власти и управления. Только в такой ситуации инициативы населения могут реализоваться в установленных (статьи 24-27 Закона №131-ФЗ) формах непосредственной демократии.

В диссертации отмечается, что требует дальнейшей технологизации механизм отзыва депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица, аргументированы порядок и процедуры повышения эффективности муниципальных выборов, схода граждан, опроса и обращения граждан в органы местной власти.

В целом же сделан вывод о том, что рассмотренные механизмы вовлечения традиционных и новых институтов прямой демократии в осуществление МСУ так и могут оставаться нереализованными без создания соответствующих условий органами местной и государственной власти.

Местное самоуправление в России создано по инициативе государства и потому обязанность органов власти помочь жителям нашей страны освоить глубинный потенциал самоорганизации, демонстрировать населению их реальную возможность оказывать непосредственное влияние на принятие

решений. Без этого процесс становления институтов гражданского общества затягивается на достаточно продолжительный временной период.

*В § 3.2. «Упорядочение вопросов местного значения вновь образованных поселений как сфера муниципальной деятельности»* - автор исходит из методологического посыла о том, что какой бы сложной ни казалась задача определения компетенции местного самоуправления, ее нужно решать так, чтобы самостоятельность органов местного самоуправления была ясна и однозначна.

Компетенция МСУ устанавливается законом субъекта Российской Федерации и Уставом муниципального образования. В данном случае не действует правило «разрешено все, что не запрещено».

В параграфе раскрываются понятия «исключительная компетенция», «совместная компетенция», «вопросы местного значения», деление последних на категории (группы): вопросы, требующие публично-властного решения; относящиеся к управлению муниципальным хозяйством; связанные с предоставлением, оказанием муниципальных услуг населению.

Закон №131-ФЗ призван исправить существующую в настоящее время ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько тысяч человек обладают одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических потенциалов.

В процессе анализа заявленной в параграфе темы автор составил таблицу для сравнения вопросов местного значения поселения по федеральному законодательству и установленные законом Московской области (№ 231/2005-ОЗ). Выявлено, что вновь образованным поселениям области переданы только 18 из 30 вопросов местного значения, однако дано право муниципальным образованиям разного уровня (поселение, муниципальный район) заключать соглашения о взаимной передаче полномочий. Вопросы об изменении перечня вопросов местного значения поселений вносятся главами поселений по согласованию с Советами депутатов поселений Губернатору, но не позднее, чем за шесть месяцев до начала очередного финансового года. Это означает, что в течение финансового года перечень вопросов местного значения не может быть изменен.

Автор обращает внимание на то, что предметы ведения местного самоуправления сформулированы в законах так, что они, по сути, оказываются совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления.<sup>15</sup> В такой ситуации сохраняется необоснованная возможность для возложения на органы местного самоуправления компетенции и функций, не свойственных им, или, напротив, возникает право органа местного самоуправления отказаться от

---

<sup>15</sup> На нерешенность данной проблемы указывает также и В.И.Васильев. См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3.

выполнения конкретных мероприятий в рамках вопроса местного значения. А норма, устанавливающая правило об изменении перечня вопросов местного значения не иначе как путем внесения изменений в Закон №131-ФЗ (п. 1 ст. 18 Закона), на наш взгляд, останется декларативной и недействующей.

Следует также более четко разграничить полномочия органов местного самоуправления по «организации» и «созданию условий» решения вопросов местного значения. Термин «организация» означает, что субъектом, предоставляющим соответствующую муниципальную услугу, является само муниципальное образование. В случае, если органы местного самоуправления осуществляют «создание условий», то предполагается, что предоставление муниципальной услуги отнесено к компетенции иного субъекта, а задачей органов местного самоуправления в данном случае является только принятие мер административно-управленческого характера, реализация которых позволяет сделать такую муниципальную услугу достижимой.

В целях оказания правовой и методической помощи органам местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Московской области, Министерством по делам территориальных образований разработаны Методические рекомендации (см. приложение 2) по порядку решения вопросов местного значения вновь образованных поселений, установленных Законом области «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений на территории Московской области в переходный период» (в разработке участвовал и автор данного исследования).

Представленный в диссертации материал подводит к выводу о том, что Компетенция органов муниципального управления *повседневно-жизнеобеспечительного содержания* не может быть реализована *вне единой государственной* экономической, социальной, идеологической и других видов политики. Передача отдельных государственных полномочий на нижний уровень управления соответствует принципу рационализации управления: любая задача (функция), которая может быть эффективно выполнена на более низком уровне, должна быть передана на этот уровень. На уровне местного управления решается до 70% всех проблем, которые повседневно волнуют каждого человека.

*В § 3.3. - «Совершенствование нормативно-правовой документации, определяющей полномочия органов МСУ»* - анализируется вся система муниципальных правовых актов: Устав муниципального образования, нормативные и иные правовые акты представительного органа, правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов МСУ, предусмотренных Уставом муниципального образования.

Анализ правовых актов муниципального образования предпринят с целью решения проблемы упорядочения полномочий органов муниципальной власти.

Диссертант охарактеризовал и сравнил различные модели урегулирования полномочий местной власти: «позитивного регулирования» (в ангlosаксонских странах), «негативного регулирования» (ФРГ), подробно рассмотрел полномочия органов МСУ, реализуемые в сфере административно-управленческой деятельности.

В итоге исследования функциональной деятельности муниципальной администрации и правового регулирования ее полномочий сделаны следующие выводы:

- Существует множественность субъектов, участвующих в формировании компетенции местного самоуправления (3 уровня), это порой создает излишние трудности согласования и системного учета всех факторов, влияющих на наиболее целесообразное, с точки зрения эффективности исполнения функций и достижения целей, разделение компетенции. Исходный принцип решения данной проблемы назван – должны быть определены пределы компетенции каждого уровня и органа местного самоуправления, государственной власти, которая с учетом имеющихся ресурсов (как собственных, так и переданных) и ограничений может быть наиболее эффективно реализовываться на данном уровне. И здесь решение может подсказать накопленный опыт и чувство долга за оптимизацию управления на каждом уровне.

- Муниципальные образования должны заниматься решением местных проблем. Однако, в реальности органы местного самоуправления перегружены значительным объемом государственных полномочий.

- Вместе с тем, есть опасения, что передача неполного перечня вопросов местного значения вновь образованным муниципальным образованиям таит в себе некоторую опасность: глава муниципального района, понимая, что рано или поздно те или иные полномочия он потеряет (по объективным причинам), постепенно перестает этим полномочиям уделять должное внимание. А глава поселения, еще этими полномочиями не обладая, отсылает людей искать правду к главе района. Такое перекладывание ответственности с одних плеч на другие может привести к полной безответственности и глав поселений, и глав муниципальных районов.

Только реализация в течение долгого времени ответственности за соучастие в решении общественно значимых дел может стать основой для сближения государственных, общественных, гражданских начал, для баланса между публичным и частным, для преодоления устойчивых пока в сознании людей патерналистских установок.

В заключение диссертации обобщаются результаты проведенного исследования и формулируются основные выводы и предложения.

**По теме диссертационного исследования опубликованы научные работы:**

1. Волков М.В. Вопросы местного значения вновь образованных поселений как сфера муниципальной деятельности // Вестник Университета. Серия «Социология и управление персоналом». № 3 (19). М.: ГУУ, 2006 г. 0,4 п.л.
2. Волков М.В. О некоторых вопросах взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Московской области // Вестник Университета. Серия «Социология и управление персоналом». № 3 (19). М.: ГУУ, 2006 г. 0,4 п.л.
3. Волков М.В. Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Вестник Университета. Серия «Социология и управление персоналом». № 4 (20). М.: ГУУ, 2006 г. 0,5 п.л.
4. Волков М.В. Практика вовлечения институтов прямой демократии в механизм реализации компетенции местного самоуправления // Вестник Университета. Серия «Государственное и муниципальное управление». №1 (8). М.: ГУУ, 2006 г. 0,4 п.л.
5. Волков М.В. Реализация реформ в области местного самоуправления на территории Московской области // Актуальные проблемы управления - 2006: Материалы международной научно-практической конференции. Вып. 7. М.: ГУУ, 2006. 0,4 п.л.

---

Подп. в печ. 26.09.2006.      Формат 60x90/16.      Объем 1,25 п.л.

Бумага офисная.      Печать цифровая.

Тираж 50 экз.      Заказ № 809

---

ГОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский центр ГОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд. 106

Тел./факс: (495) 371-95-10, e-mail: [diric@guu.ru](mailto:diric@guu.ru)

[www.guu.ru](http://www.guu.ru)

