

На правах рукописи

Бекренев Павел Юрьевич

**Государственная власть современной России как фактор
формирования местного самоуправления в условиях
модернизации политической системы общества**

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

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль – 2007

Диссертация выполнена на кафедре философии и политологии Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова

Научный руководитель -

доктор исторических наук, профессор
Шустов Алексей Константинович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Кулаков Андрей Викторович

кандидат политических наук, доцент
Буртный Константин Петрович

Ведущая
Организация-

Владимирский юридический институт
Федеральной службы исполнения наказаний

Защита состоится «___» _____ 2007 года в ___ часов на заседании диссертационного совета К 212. 002. 05 в Ярославском государственном университете им. П. Г. Демидова по адресу 150000, г. Ярославль, ул. Советская, д.10, ауд. 51-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

Автореферат разослан «___» _____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Титова Л. Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя современной России. Конституция Российской Федерации закрепила основные принципы организации местного самоуправления, однако до сих пор наше государство находится в стадии поиска наиболее оптимальной и эффективной модели местного самоуправления. Еще в начале 20 века Н.И. Лазаревский отмечал, что «несмотря на все то значение, которое самоуправление имеет в общественной жизни всех современных культурных народов, политическая природа его далеко не может считаться окончательно выясненной»¹. Мы полагаем, что эта точка зрения сохраняет свою актуальность и в современной науке. Споры относительно природы местного самоуправления, его места в системе властеотношений, полномочий и компетенции не угасают на протяжении многих десятилетий. Их актуальность в настоящее время усиливается проведением очередной реформы, которая выстраивает принципиально новую модель местного самоуправления. Вопросы о роли, и задачах государства в формировании и функционировании данного института, о системе взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, о конституционном принципе отделения органов местного от государственной власти сплетены в тугую узел противоречий, разрубить который одним махом вряд ли удастся. Одним из принципиальных вопросов, на который предстоит найти ответ, является вопрос о системе взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением. Данный вопрос является одним из центральных, так как непосредственно вытекает из таких важнейших вопросов как вопросы о природе местной власти, о предметах ведения и ряда других. Развитие любого общества во многом определяется системой многоуровневого управления – от центрального до муниципального. Хорошо отлаженный механизм взаимодействия и разделения полномочий между

¹ Соколов В. А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 9.

ними является основой стабильности любого государства. Сегодняшняя ситуация, в которой местное самоуправление оказывается в процессе коренного реформирования дважды менее чем за десять лет, требует от исследователей особого внимания. Таким образом, актуальность данной проблемы очевидна.

Объектом исследования является государственная политика в области местного самоуправления в условиях реформирования политической системы.

Предметом исследования является формирование механизма взаимодействия институтов местного самоуправления и государственной власти, а также особенности становления местного самоуправления в областях Верхне-Волжского региона.

Степень разработанности темы. В настоящее время существует большое количество работ, посвященных проблемам взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Множество дискуссий² среди ученых и практиков вызывал закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28. 08. 95 1995 года³. В настоящее время одноименный закон от 6 октября 2003⁴ года так же анализируется многими специалистами⁵.

² См., например: Авакьян В. И. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11: Право. 1996. №2; Город в в процессе исторических переходов. Теоретические аспекты и социокультурные характеристики. М., 2001; Дементьев А. Н. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти // Центр - регионы – местное самоуправление / Под. ред. Г. М. Люхтерханд-Михайловой и С. И. Рыженкова. М., 2001; Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; Пронина Л. И. Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления // Финансы. №5. 2000; Ясунас В. И. Основы местного самоуправления. М., 1998 и др.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 28. 08. 95 г. № 154 (в ред. от 21. 07. 2005) // СЗ РФ. 1995 № 35 ст. 3506.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в ред. от 25. 07. 2006) // СЗ РФ 06. 10. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления. М., 2006; Игнатъев А. В., Янкевич П. Ф. Местное самоуправление в России как социально - историческая форма народовластия и институт публичной власти (региональный аспект). Ярославль. 2006; Пешин Н. Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7; Поддубная О. С. Некоторые аспекты разграничения предметов ведения между органами государственной власти и муниципальной власти // Право и политика. 2005. №7 и др. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты Российского народовластия. М., 2005; Тимофеев Н. С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9; Усягин А. В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Нижний Новгород, 2005; Черкасов А.И. Правовое регулирование местного управления в странах современного мира (Обзор) // Местное управление и

Наряду с этим, в ряде публикаций предприняты попытки провести сравнительно-политический анализ моделей взаимодействия рассматриваемых нами субъектов⁶.

Избранная в диссертации концептуальная основа анализа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления основана на работах: Г.В. Атаманчука, И. А. Алебастровой, В.Д. Байрамова, А.В. Васильчикова, Л.А. Велихова, Н.М. Коркунова, Г. В. Барабашева., З. М. Зотова, В. С. Комаровского, Л. М. Дробижевой, А. И.Черкасова, Б. Н. Чичерина, И. А. Ильина, В. Г. Ледяева и др.⁷

В представленном исследовании в качестве базовых категорий, на которых строится анализ государственной власти как фактора формирования местного самоуправления использованы категории, разработанные в трудах М. В. Баглая, Д. Н. Бахраха, Г. Бребана, В. И. Васильева, Ж. Веделя, Т. Гоббса, Р. Драго, Д. А. Кокорева, Б. А. Кистяковского, О. Е. Кутафина, В. В. Пылина, В. И. Фадеева, Ю.А. Тихомирова, А. де Токвиля, Л. М. Энтин и др.⁸

самоуправление в России и за рубежом: Проблемно-тематический сборник/ РАН ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел политологии и правоведения, Отв. ред. выпуска В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. М., 2005;

⁶ Игнатъев А. В., Янкевич П. Ф. Местное самоуправление в России как социально- историческая форма народовластия и институт публичной власти (региональный аспект). Ярославль. 2006; Пешин Н. Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7; Реализация требований новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к формированию территориальной и организационной основ местного самоуправления. / Под ред. Широкова А. Н., Юрковой С. Н. М., 2004. и др.

⁷ Атаманчук Г. В. Новое государство: поиски иллюзии возможности. М., 1996; Атаманчук Г. В. Управление. Социальная ценность и эффективность. М., 2000; Алебастрова А. И. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: Конституционные аспекты. Научно-аналитический обзор. М., 1996; Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971; Байрамов В. Д. Взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления: Автореф. дис.... канд. полит наук. М., 2003; Васильчиков А. В. О самоуправлении. СПб., 1870; Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления. 1995.; Дробижева Л. М. Куда идет Россия? Социальная трансформация постсоветского пространства. М., 1996; Зотова З. М. Власть и общество проблемы взаимодействия. М. 2001; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909; Комаровский В. С. Актуальные проблемы политики и политологии. М., 2003; Ледяев В. Г. Власть: Концептуальный анализ. М., 2006; Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899; Ильин И. А. Философия власти. М., 2005.

⁸ Баглай М. В. Конституционное право России. М., 2006; Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2006; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988; Васильев Р.Ф. Законодательство о принципах организации местного самоуправления и его совершенствование / Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. М., 2000; Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973; Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения в 2 т. Т. 2. М., 2000; Драго Р. Административная наука. М., 1982; Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916; Кокорев Д. А. Сопоставление правовых особенностей городского самоуправления России с основными моделями местного самоуправления // Право: теория и практика. 2003. № 9 (24); Кутафин О. Е. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006; Пылин В. В. Муниципальное право РФ. М., 2003; Токвиль А. де. Демократия в

В исследовании теоретических и практических проблем диссертант опирается на работы Р. Г. Абдулатипова, Н. А. Алексеева, А. А. Акмаловой, Г. Вольмана, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кокотова, М.А. Краснова, А. С. Саломаткина, В.Е. О. Л.Савранской, Н.С. Тимофеева, А. А. Уварова, и др.⁹

Несмотря на широкий спектр исследований проведенных данными авторами, работ посвященных особенностям формирования местного самоуправления в областях Верхне-Волжского региона, по нашему мнению, недостаточно. Данное обстоятельство оказало решающее влияние на выбор темы в качестве предмета диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования определяются актуальностью изучения проблем формирования местного самоуправления в современной России. В соответствии с данной целью ставятся следующие научные **задачи**:

- проанализировать опыт местного самоуправления в России и зарубежных странах, и на основе обобщения определить возможности его применения в муниципальном строительстве России;
- рассмотреть существующую систему принципов отношений государственной власти и местного самоуправления, выявить их теоретические и практические противоречия;

Америке. М., 2006; Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2003; Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 2006.

⁹Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос, государственное устройство России. М., 2000; Алексеев Н.А. Муниципальный менеджмент. М., 2006; Акмалова А. А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореферат дис... доктора юридических наук. М., 2003; Еркина Т. Н. Сфера муниципальной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №6; Вольман Г. Законодательные аспекты децентрализации // Центр, регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений (Россия и зарубежный опыт). М., 2000; Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998; Гриценко Е.В. Органы регионального и муниципального управления в Российской Федерации: проблемы взаимодействия // Местное управление и самоуправление в России и за рубежом: Проблемно-тематический сборник / РАН ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований; Отв. ред. выпуска В. В. Маклаков, В.И. Фадеев. М., 2000; Игнатюк Н. А. Замотаев А. А., Павлушин А. В. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2005; Кокотов А. Н. Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М. 2005; Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1995; Савранская О. Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3; Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации. М., 1995; Тимофеев Н.С. Местное самоуправление и права коренных малочисленных народов Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и зарубежных стран. М., 2001; Уваров А. А. Местное самоуправление в России. М., 2005.

- исследовать стратегию формирования государственной политики в сфере взаимодействия с местным самоуправлением;
- подвергнуть специальному исследованию проблемы существующие в вопросах разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением;
- изучить состояние, эволюцию и перспективы государственного контроля над органами местного самоуправления;
- проанализировать состояние и перспективы развития территориальных основ местного самоуправления;
- определить особенности и специфику формирования местного самоуправления в регионах современной России;
- выявить проблемы формирования кадрового состава и системы формирования муниципальной службы;
- сформулировать рекомендации по наиболее существенным проблемам местного самоуправления на современном этапе.

Источники и методология исследования. Особенности объекта исследования определили специфику источников исследования как законодательного, статистического, социологического, эмпирического характера.

Теоретико-методологические основы исследования базируются на применении научных методов исследования общественно-политических и социальных проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Автором применяются методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, математические и статистические, а так же методы политической социологии.

Автором были так же применены:

- конкретно-исторический и диалектический подходы, позволившие рассмотреть институты местного самоуправления и взаимодействие различных социально-политических факторов;
- проблемно-хронологический и сравнительно-исторический методы

обработки материалов, которые позволили автору при описании исторического обзора отдельных направлений взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления дать объективную оценку исследованных материалов, фактов и событий;

- типологический метод, взятый за основу при исследовании зарубежного опыта;

- структурно-функциональный метод, методы множественных и парных сравнений, с помощью которых осуществлялся анализ организационных особенностей местного самоуправления на территории Верхне-Волжского и иных регионов России.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- федеральные, региональные и местные нормативные акты;
- статистические данные, полученные из ведомственных архивов органов государственной власти и местного самоуправления, а так же из периодической печати;

- данные социологических исследований по проблемам местного самоуправления, проводимых на территории Верхне-Волжского региона и, конкретно в Костромской и Ивановской областях;

Положения диссертации соотнесены с высказываниями, суждениями, оценками известных ученых, работников практических органов, проиллюстрированы ссылками на нормативные акты, в том числе дореволюционные и зарубежные.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- осуществлено комплексное исследование проблем формирования института местного самоуправления, его регулирования органами государственной власти;

- введены в научный оборот нормативные акты, действующие на региональном и местном уровнях;

- выявлены специфические особенности формирования местного самоуправления отдельных регионов;

- даны предложения и рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере регулирования местного самоуправления, а также отдельных институтов местного самоуправления.

Кроме того, научная новизна исследования выражается в **положениях, выносимых на защиту**, а именно:

- взаимодействие государственной власти и местного самоуправления должно строиться исходя из понимания природы местной власти как дуалистической;

- необходимо продолжить работу по выстраиванию более стройной и непротиворечивой системы принципов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления;

- реформирование местного самоуправления должно осуществляться параллельно с административной реформой;

- при разграничении полномочий и предметов ведения государственной власти и местного самоуправления целесообразным представляется подход, согласно которому «вопросы» не относящиеся к сфере исключительного ведения муниципальных образований рассматриваются как «вопросы совместного ведения» органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Так же целесообразным для российского законодательства представляется подход, согласно которому предметы ведения муниципальных образований подразделяются на основные и факультативные;

- при анализе территориальных основ взаимодействия государственной власти и местного самоуправления делается вывод о необходимости их расширения с целью повышения экономического потенциала;

- рассматривая проблемы формирования кадрового потенциала муниципальной службы, автор делает вывод, согласно которому процесс подготовки и переподготовки муниципальных служащих выходит за рамки

локальных задач и становится общегосударственной задачей.

Практическая значимость исследования. Практическая значимость исследования заключается в том, что положения, изложенные в представленной работе, могут быть применены в практической работе органов государственной власти и местного самоуправления по совершенствованию законодательства, регулирующего взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Выводы и предложения могут найти применение в научной и педагогической работе по политологии, в процессе подготовки программ, методических рекомендаций, учебных пособий.

Апробация диссертации. Отдельные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных работах автора. Результаты исследования обсуждались на научно-практических конференциях проводившихся в Костромском государственном университете в 2005-2006 годах. Так же положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры социально-политических теорий Ярославского университета им. П. Г. Демидова в 2006-2007 годах. По результатам исследования опубликована монография и ряд научных статей, методическое пособие вышедшее в Костромском государственном университете им. Н. А. Некрасова. Некоторые вопросы исследования были изложены при проведении лекционных и практических занятий по курсам политологии и муниципального права в Костромском государственном университете.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень изученности, определяются предмет, объект, цель и основные задачи научного исследования, обосновывается новизна диссертации, положения выносимые на защиту; указываются

методологические основы диссертационного исследования и практическая значимость работы.

В первой главе «Диалектика взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в условиях реформирования России» рассматриваются различные теории, на основе которых строится система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, анализируется система принципов взаимодействия.

В этой же главе исследуется формирование стратегии взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

В первом параграфе *«Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: теория и методология»* анализируются взгляды российских и зарубежных ученых на природу местной власти и модели ее взаимоотношений с органами государственной власти.

В муниципальной теории сложилось три основных подхода к данному вопросу, воплотившихся в трех основных теориях: **государственной** – согласно данной теории, местные дела – это дела государственные, переданные государством органам местного самоуправления, которые лучше знают интересы местных сообществ и общин и могут полнее их удовлетворить, а органы местного самоуправления являются специфичными органами государственного управления; **общественной** – сторонники которой утверждают, что государственные органы вправе контролировать и следить лишь за тем, чтобы община и ее органы не превышали пределов своей компетенции, а государственные органы не вправе вмешиваться в компетенцию общины и ее органов; **дуалистической** – сторонники этой теории полагают, что органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственного управления.

Характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления наиболее полно отражает классификация предложенная А. И. Черкасовым. Она включает следующие три модели:

- **модель партнерства** - отношения местных и центральных властей в данной модели - это отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. Местное управление понимается, в первую очередь, как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества»,¹⁰

- **агентская модель** - отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, то есть акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах;

- **модель взаимозависимости** - отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор правильный выбор конкретной стратегии.

Нетрудно заметить, что в данных моделях заложены вышеприведенные теоретические основы. Так, «модель партнерства» опирается в своей концептуальной основе на общественную теорию, «агентская модель» опирается на государственную теорию, «модель взаимозависимости» на дуалистическую теорию.

Анализ определений местного самоуправления, содержащихся в российском законодательстве, позволяет сделать вывод о том, что отечественный законодатель исходит из понимания природы местной власти

¹⁰ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 115.

как **общественной**.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г №-131 определяет местное самоуправление в пункте 2 части 1 следующим образом: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Наиболее часто подвергается критике со стороны ученых идея отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12 Конституции). Определения местного самоуправления, представленные в законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 и 2003 годов, построены с учетом именно этой нормы. Кроме того, сравнивая определение местного самоуправления, представленное в законе от 06.10.2003 года №-131, с определением, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления, нетрудно заметить принципиальную разницу: во-первых, согласно закону, местное самоуправление это еще и право населения, а не только органов местного самоуправления; во-вторых, наряду с государственными делами признается существование вопросов местного значения – собственной компетенции и т. д. Все это позволяет исследователям отмечать более широкое понимание местного самоуправления в российском законодательстве.

Учитывая, прежде всего, прошлый государственный опыт, политическую и правовую культуру, правосознание населения, еще долго на муниципальном уровне будут доминировать не институты непосредственной и представительной демократии, а административные органы.

Попытки сглаживания конституционной позиции, определенного противопоставления органов государственной власти и местного самоуправления предпринимались в законах некоторых субъектов. Так, в частности, в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 1995 г. «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» (ст. 2)¹¹, Уставе (Основном Законе) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (ст. 99)¹² и ряде других законов субъектов РФ подчеркивалось, что «местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал». Необходимо отметить, что в преамбуле Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, местное самоуправление было определено в качестве необходимого элемента демократической организации, как государственной, так и общественной жизни¹³.

На наш взгляд, одно из самых удачных определений местного самоуправления содержится в статье 1 Закона Белорусской ССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР», принятого 17 июня 1993 г. Согласно данной статье, «Местное самоуправление в Белорусской ССР – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные и общественные органы всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-технической базы и привлеченных средств»¹⁴.

В данном определении нашли отражение почти все элементы, присущие местному самоуправлению: человек, экономика, политика, культура, территория, а также - соединение государственного и

¹¹ О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 1995 г. // Местное самоуправление в регионах. М., 2003. С. 47.

¹² Уставе (Основном Законе) Алтайского края: Закон Алтайского края от 5 июля 1995 // Местное самоуправление в регионах. М., 2003. С. 158.

¹³ Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (приложение 1 к постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 29 октября 1994 г.) // Ясунас В. Местное самоуправление (комментарии и разъяснения). М., Ось-89, 1997.

¹⁴ Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. С. 378.

общественного начала, что особенно важно для построения гармоничной системы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Концепция взаимодействия государства и местного самоуправления, принятая за основу должна найти свое практическое воплощение в Конституции РФ и в соответствующем законе о местном самоуправлении.

На наш взгляд, в российском законодательстве должна быть представлена именно дуалистическая концепция как наиболее обоснованная и отвечающая требованиям общегосударственной стратегии формирования управленческой системы.

Во втором параграфе **«Принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления»** исследуются проблемы практической реализации и законодательного развития данных принципов. При этом рассматриваются не только законодательные принципы, но и доктринальные, выделяемые учеными-исследователями.

Среди конституционных принципов в первую очередь необходимо выделить ***принцип организационного обособления местного самоуправления и принцип самостоятельности***. Статья 12 Конституции РФ гласит «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Если ФЗ-№154 от 28.08.1995 года в своем содержании проводил абсолютизированное понимание данного принципа, то ФЗ-№131 от 06.10.2003 содержит ряд положений, ограничивающих данный принцип.

Во-первых, в соответствии с частью 3 статьи 37 ФЗ-№131 от 06.10.2003, условия контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа утверждаются законами субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Часть 5 той же статьи предусматривает, что одна треть членов

конкурсной комиссии, рассматривающей кандидатуры на должность главы администрации муниципального района или городского округа, назначается органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, согласно статье 48 ФЗ-№131 от 06.10.2003 года муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в части регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченным органам государственной власти (федеральным или субъекта федерации). При этом данный Федеральный закон не устанавливает основания для отмены или приостановления действия органами государственной власти указанных муниципальных правовых актов. То есть органы государственной власти получают право отмены или приостановления действия указанных актов по своему усмотрению, исходя не только из обеспечения законности, но и из целесообразности.

Данные меры и ряд иных, ставят под сомнение существование обособленного местного самоуправления. В какой-то степени новая модель возвращает нас к советской модели с иерархическими отношениями по властной вертикали и двойным уровнем исполнительно-распорядительных органов.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления строится на основе ***«принципа государственных гарантий местного самоуправления»***.

Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, его финансовой, экономической и организационной самостоятельности, обеспечивает судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливает запрет на ограничение его прав, прописанных в Конституции и федеральных законах. Остановимся несколько подробнее на финансовых гарантиях

Государство, согласно статье 19 ФЗ-№131 от 06.10.2003, гарантирует материально-финансовую обеспеченность осуществления органами местного

отдельных государственных полномочий, а также компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Также государством на законодательном уровне гарантируется соблюдение нормативов минимальной бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления.

Но, как отмечает С. Г. Михеев: «передача вниз без соответствующего перераспределения источников их покрытия стала правилом. А результатом стала централизация ряда расходных полномочий в региональном бюджете. Иначе говоря, органы местного самоуправления отказываются от своей «самостоятельности»; из-за отсутствия средств для реализации возложенных на них задач они передают решение последних наверх, в систему государственной власти».¹⁵

Анализируя итоги муниципальной реформы, В. С. Мокрый отмечает: «не следует полагать, что в настоящее время все финансовые проблемы муниципалитетов решены и их экономическое положение существенно улучшится»¹⁶.

В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен Правительством Российской Федерации на уровне ниже их минимальных потребностей. Актуальной проблемой для всех регионов России стала муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий, то есть передача ведомственного жилья, детских садов, медицинских учреждений и т.п. местным органам власти, которые сегодня в подавляющем большинстве случаев не располагают финансовыми возможностями для содержания даже имевшейся у них к началу приватизации социальной сферы. Данный процесс привел к резкому росту дотационности бюджетов всех субфедеральных региональных

¹⁵ Михеев С. Г. Система муниципального управления. М., 2006. С. 35.

¹⁶ Мокрый В. С. О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений. // Государственная власть и местное самоуправление. 2005 №12. С. 9.

образований и, по сути, к первой кардинальной муниципальной перестройке в масштабе всей страны.

Второй причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Кроме того, в 2005 - 2006 гг. муниципалитеты понесли дополнительные расходы, связанные с организацией обучения должностных лиц местного самоуправления, проведением инвентаризации и регистрации земли и иного имущества, передаваемого в муниципальную собственность, и другие затраты.

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в ряде муниципальных образований, особенно с недостаточно развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться, в основном, за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и около 95 процентов муниципальных образований будут дотационными, как и ранее.

В диссертации также исследуются принципы «ограниченности, предельности компетенции»; «учета исторических и иных местных традиций»; «единства целей и задач в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в реализации общегосударственных интересов» и другие.

В третьем параграфе **«Формирование стратегии взаимодействия государственной власти и местного самоуправления»** анализируются основные направления государственной политики, направленные на повышение эффективности системы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

В существующем федеративном устройстве автор выделяет следующие проблемы:

Во-первых, это чрезмерная численность субъектов, что не оправданно раздувает управленческий аппарат, все содержание которого не только ложится тяжким бременем на плечи налогоплательщиков, но и не способствует четкому осуществлению единой федеральной политики.

Во-вторых, национально-территориальный подход к выделению субъектов является «миной замедленного действия» в национальном вопросе, способствует формированию этнической преступности, клановости, сепаратизму

В-третьих, их явное экономическое и политическое неравноправие, как следствие, несбалансированное и неэффективное распределение ресурсов. Кроме того, по мнению, специалистов, регион с населением около 2 млн. человек вообще не способен к саморазвитию.

Как часть управленческой системы местное самоуправление не остается в стороне от существующего дисбаланса и сталкивается со следующими проблемами:

1. В дотационных слабо развитых регионах оно существует на казначейской системе либо вообще отсутствует.

2. В субъектах с сильной региональной элитой, в области местного самоуправления порой проводится собственная политика, отличная от федеральной (например, происходит назначение глав местных администраций и т. д.).

3. На наш взгляд именно наличие центробежных сил существующих во многих регионах Российской Федерации, обуславливает законодательно выраженное противопоставление местного самоуправления и государственной власти. В условиях противостояния центра и регионов, концепция несостоятельность которой подтверждена собственным историческим и зарубежным опытом, приобретает определенный смысл, так как ограничивает власть региональной элиты.

Большинство исследователей согласны с тем, что для реализации интересов многих этнических групп (наций), нет необходимости в создании

национально-государственных образований (новых субъектов РФ). Абсолютное большинство интересов таких групп лежит вне политики, а если даже их требования приобретают политический характер, то только в силу того, что своевременно не решаются проблемы социально-экономического и культурно-духовного развития таких народов. Вместе с тем, муниципальный уровень – это тот оптимальный уровень, на котором интересы этносов приобретают не только коллективный, но и территориальный характер.

Реформа федеративных отношений и реформа административно-территориального устройства имеют, чрезвычайно важное значение для формирования эффективной системы государственно-управленческих механизмов. Конечной целью данной реформы должно явиться создание «субъекта» с высоким экономическим потенциалом, способным к саморазвитию и действующего в рамках общей федеральной политики.

Реформа федеративных отношений и административно-территориальная реформа должны стать организационным фундаментом для отношений государственной власти и местного самоуправления.

В диссертации, отмечается так же перспективность такого направления как создание административной юстиции.

По мнению диссертанта, с введением административного судопроизводства: во-первых, более интенсивно будет проходить процесс приведения законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным, что чрезвычайно важно для административной реформы; во-вторых, отношения субъектов федерации и органов местного самоуправления будут осуществляться в рамках более качественного правового поля.

Автором также исследуются, такие направления как развитие организаций межмуниципального сотрудничества и проблемы формирования местного самоуправления в ряде национальных республик.

Во второй главе «Система взаимодействия институтов власти в России: государство и местное самоуправление» в первом параграфе

«Разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением» рассматриваются проблемы формирования компетенции местного самоуправления. Исследуется проблема понятия «вопросы местного значения». Анализируется российский и зарубежный опыт определения данной категории. В качестве критериев определения предметов ведения местного самоуправления, предлагаются следующие:

- вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов населения соответствующей муниципально - территориальной единицы;

- решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т.п.);

- решение данных вопросов может быть осуществлено по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы;

- реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения;

- немаловажным фактором при отнесении тех или иных вопросов к ведению муниципальных органов власти является также способность населения контролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов.

Диссертант, отмечает целесообразность предложений о делении полномочий органов местного самоуправления на факультативные и обязательные. Последние характеризуются, с одной стороны, четким определением сферы государства, «в которой при строгом соблюдении принципа невмешательства в деятельность органов местного самоуправления со стороны государственных органов государство сможет в законодательном

порядке направлять деятельность органов местного самоуправления в своих интересах, закреплять особую ответственность этих органов за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательных полномочий».¹⁷ С другой стороны, для самих органов местного самоуправления таким путем будут определены приоритеты в их собственной деятельности. Автор анализирует различные классификации предметов ведения муниципальных органов власти. Исследуются подходы, принятые в практике зарубежных стран.

Далее в диссертации рассматривается практика формирования компетенции местного самоуправления в областях Верхне-Волжского региона, анализируются подходы и особенности.

Во втором параграфе **«Эволюция контрольных полномочий органов государственной власти в сфере регулирования местного самоуправления»** исследуются проблемы формирования контрольных полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления, при этом анализируются собственный исторический, и зарубежный опыт.

Анализ муниципального законодательства зарубежных стран (в том числе государств участников СНГ) показывает, что во многих из них муниципальные советы, так или иначе, зависят от государства. Такая зависимость, прежде всего, определяется стремлением государства к поддержанию территориальной целостности в соответствии с общегосударственной политикой.

Отмечается также тот факт, что усиление контрольных полномочий в сфере местного самоуправления проходит в русле «общемировой» тенденции.

В работе исследуются различные виды и формы контроля, существующие в муниципальной практике России и зарубежных странах.

По мнению исследователя, усиление контрольных полномочий является следствием такого явления, как расширение компетенции муниципальных образований.

¹⁷ Уваров А. А. Местное самоуправление в России. М., 2005. С. 210.

В параграфе, рассматривается система контролирующих органов в областях Верхне-Волжского региона, анализируются их полномочия и система функционирования.

В третьем параграфе **«Проблемы и стратегия формирования территориальных основ местного самоуправления»** анализируется понятие «муниципально-территориальное» деление, определяются его отличия от понятия административно-территориальное устройство. Исследуется практика соотношения муниципально-территориального и административно-территориального деления в ряде областей Верхне-Волжского региона.

Анализ подходов ряда субъектов Федерации центрального региона (Костромской, Ивановской, Ярославской и др. областей) к решению данного вопроса позволяет утверждать, что главным критерием, которым они руководствовались, было сохранение высокой управляемости своей территории.

По мнению диссертанта, в настоящее время можно говорить о тесной привязке системы муниципально-территориального устройства к административно-территориальному как о тенденции получившей развитие в регионе.

Данный подход позволяет согласованно осуществлять государственное управление и местное самоуправление на одной и той же территории в границах административно-территориальной единицы. Но при этом возникает проблема с реализацией права населения создавать и реорганизовывать муниципальные образования. Его реализация на практике будет означать перманентное изменение административно-территориального устройства области, а следовательно - разрушение вертикали государственной власти. Тем не менее, по мнению автора, следует обратить внимание и на то, что данный подход сдерживает такой негативный процесс, как федерализация власти внутри субъекта, когда муниципальные образования, наделенные собственной

компетенцией, обособляются от органов государственной власти областей и республик.

Следующей проблемой, является проблема выработки критериев формирования системы муниципально-территориального деления.

Анализируя данную проблему, автор особо выделяет два критерия:

1. **субъективный**, согласно которому, местное самоуправление должно создаваться в рамках существования муниципальной общности, под которой подразумевается коллектив людей, объединенных определенной социальной связью, возникающей в силу общности объективных условий их жизнедеятельности, и состоящей в единстве их интересов.

2. **объективный**, согласно которому, местное самоуправление должно охватывать территорию, экономический потенциал которой достаточен для решения проблем муниципального образования.

Автором при этом, анализируются обстановка в России и областях Верхне-Волжского региона в частности. Исходя из опыта формирования территориальных основ местного самоуправления в зарубежных странах предлагаются, варианты решения проблем в современной России.

В третьей главе «Формирование органов местного самоуправления в Верхне - Волжском регионе России: на современном этапе» первый параграф **«Органы местного самоуправления Верхне-Волжского региона в условиях реформирования»** посвящен исследованию процесса формирования и функционирования самоуправленческих структур на территории ряда областей, относимых к Верхне-Волжскому региону. Для исследования взяты области этого региона – Костромская, Ярославская, Владимирская. Наиболее детально, с учетом всей специфики муниципальных округов, рассмотрена Ярославская область, имеющая правовые и практические наработки в области местного самоуправления.

На примере отдельных муниципальных округов Ярославской области, имеющих как традиционные, так и индивидуальные элементы самоуправления, автор проследил процесс организации и практической деятельности местной

власти в Ярославской области, а именно: способ распределения властных отношений и функциональных обязанностей; особенность и специфику управления округом; систему непосредственного демократического участия граждан. Это, прежде всего, муниципальные образования, представляющие собой городское самоуправление: города Ярославль, Даниловский, Ростовский, Углический муниципальные округа, действующие в рамках административных границ города и района.

По мнению автора, целесообразно выделить ряд организационно-правовых форм местного самоуправления, сформировавшихся в Ярославском регионе. Это форма «сильный мэр-совет», характерная для таких муниципальных образований как город Ярославль и Переславль-Залесский. В этих муниципальных округах глава местного самоуправления обладает всей полнотой исполнительно-распорядительной и законодательной власти. Однако концентрация властных полномочий в этих округах имеет двоякую сущность: с одной стороны, она способствует стабильности, порядку и предотвращает конфликты между законодательной и исполнительной властью округа; а с другой стороны, она опасна, так как может способствовать установлению авторитарного управления, исключающего принципы демократизма.

Вторую организационно форму можно представить формулой: «сильный совет – управляющий». Эта форма получила свое практическое применение в Рыбинском муниципальном округе. Рыбинский совет депутатов стал ведущей организацией в иерархии местной власти округа и осуществляет функции контроля за деятельностью не только исполнительных но и других органов местного самоуправления.

Третьей организационной формой является, так называемая, паритетная форма «совет-мэр». При этой форме исполнительная и законодательная власть представлены равными сторонами. Эта форма власти, как показала практика является наиболее приемлемой и представляет собой систему сдержек и обоюдного контроля. Эта структура власти длительное время функционировала

в городе Переяславль-Залесский, а также в Углическом, Даниловском и Ростовском муниципальных округах.

Автор выявляет и анализирует основные проблемы, которые влияют на процесс становления и развития местного самоуправления. Решение их является важнейшей задачей построения российской государственности. К таким проблемам относятся: проблема финансово-экономической самостоятельности; правовые проблемы связанные с формированием регионального и муниципального законодательства в области местного самоуправления и т. д.

Во втором параграфе **«Проблемы совершенствования кадрового состава и системы муниципальной службы в областях Верхне-Волжского региона»** отмечается, что специфика организации самоуправления в данном регионе, во многом обусловлена тем, что вся кадровая политика разрабатывается, внедряется и контролируется из муниципального центра. Данный факт, наряду с позитивными моментами (создание единого кадрового резерва, плановой ротации и перемещения служащих, организации единой плановой программы по повышению образовательного и профессионального уровня служащих и т.д.), имеет и свои недостатки, основным из которых можно назвать ограниченную возможность главы районного структурного подразделения муниципального образования влиять на кадровый состав муниципальных служащих, находящихся в его подчинении. Отмечаются высокая степень забюрократизированности процесса управления муниципальным образованием и аппаратом городской администрации; недостаточная подготовка руководящего состава, часть руководителей не владеют кадровыми технологиями в должной мере, в частности, реальную аттестацию сотрудников и увязанную с этим перестановку персонала заменяют периодическим изменением структуры и «сокращениями», и иные проблемы.

По мнению диссертанта, создание реального кадрового резерва является необходимым условием преемственности кадрового состава администрации. Единый кадровый резерв позволит более оперативно удовлетворять

потребность в квалифицированном персонале, более точный подбор персонала позволит сократить период адаптации муниципальных служащих на новой должности. Централизация работы с кадровым резервом позволит более качественно работать с различными кадровыми агентствами, существенно расширить круг поиска кандидатов, что увеличит вероятность нахождения специалистов с оптимальным набором личностных и профессиональных качеств.

В настоящий период на районном уровне в Ярославской, Ивановской, Костромской областях наблюдается значительный кадровый голод. Значительную часть муниципальных должностей (в том числе руководящих) занимают работники со средним образованием. Формирование органов местного самоуправления на уровне поселений существенно осложняет кадровую проблему, вызывает потребность в специалистах, которых необходимо не только подготовить, но и удержать в поселениях.

В диссертации рассматривается опыт регионов по проведению аттестации муниципальных служащих. Обоснован вывод о том, что задача формирования, подготовки, переподготовки муниципальных служащих выходит за рамки локальной и становится в ряд общегосударственных проблем.

В заключении обобщены результаты проведенного исследования, сформулированы выводы, даны практические рекомендации.

Основные положения диссертации представлены в следующих публикациях автора:

Статьи в ведущих научных журналах, включенных в перечень ВАК:

1. Бекренев П. Ю. Местное самоуправление в системе властеотношений современной России // Вестник Костромского государственного университета имени Н. А. Некрасова. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2005. - № 12. - С. 92-94.

2. Бекренев П. Ю., Страдина Е. А. Проблемы формирования территориальных основ местного самоуправления // Вестник Костромского государственного университета имени Н. А. Некрасова. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2006. - № 5. - С. 58-60.

Научные статьи:

1. Бекренев П. Ю. К вопросу о природе местной власти // Актуальные вопросы философии и политологии: Материалы межвузовской научно-практической конференции Кострома, 13 декабря 2005 года. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2006. – С. 80-83.

2. Бекренев П. Ю. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления в свете нового закона // Актуальные проблемы современных социально-гуманитарных наук: Материалы всероссийской научно-практической конференции. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2007. – С. 192-194.

3. Бекренев П. Ю. К вопросу о формировании концептуальной основы местного самоуправления // Представительные учреждения Российской империи и современной России: историко-юридические аспекты: Сборник научных трудов межвузовской научно-практической конференции. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2007. - С. 42-47.

4. Бекренев П. Ю. Проблемы формирования управленческих механизмов в современной России // Представительные учреждения Российской империи и современной России: историко-юридические аспекты: Сборник научных трудов межвузовской научно-практической конференции. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2007. – С. 78-80.

5. Бекренев П. Ю. Янкевич П. Ф. Государственная власть современной России как фактор формирования местного самоуправления в условиях модернизации политической системы общества / П. Ю. Бекренев, - Ярославль: изд-во ЯГПУ им. К. Д. Ушинского, 2007. – С. 240.