

Сироткин Максим Александрович

**Местное самоуправление как фактор политической стабилизации
общества
(на примере индустриальных стран)**

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 социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Научный руководитель -	доктор исторических наук, профессор Янкевич Петр Федорович
Официальные оппоненты:	доктор политических наук, профессор Тимофеева Лидия Николаевна
	кандидат политических наук, доцент Кончугов Анатолий Владимирович
Ведущая организация -	Ярославский государственный технический университет

Защита диссертации состоится «_9_» _ноября_____ 2007 года в
__10__ 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, аудитория 51-а.

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

Автореферат разослан «_6_» __октября_____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Титова Л.Г.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. За последние сто лет в России как минимум дважды происходили серьезные изменения во всех аспектах существования и функционирования общества, которые затронули и общественную жизнь, и государство, и органы публичной власти. Местное самоуправление, как одно из основных проявлений власти на местах также претерпевало серьезные изменения, иногда вообще несоизмеримые с понятием самоуправления. После советского периода, когда местное самоуправление во всем его многообразии было формализовано, обществу пришлось, вступая в демократический этап, принимать данный институт и учиться использовать его, а чиновникам - выстраивать модель функционирования. Именно поэтому при становлении местного самоуправления в России необходимо учитывать богатый опыт, накопленный в зарубежных странах, особенно постиндустриальных - ФРГ, Великобритания, Франция, США. На территории этих государств местное самоуправление как институт существует более века. Это позволяет проанализировать характер функционирования зарубежного местного самоуправления и избежать в нашей стране проблем, с которыми столкнулись другие государства. Особенно интересен опыт ФРГ, чья история в XX веке очень похожа на российскую, и где местное самоуправление функционирует очень эффективно.

Общественная трансформация в Российской Федерации показала, что становление гражданского общества сопровождается возвратом к демократическим нормам и ценностям, ломкой сложившихся к этому времени общественных отношений и формированием новых. Для России, относительно недавно вступившей на путь демократизации, остается актуальным вопрос о выработке собственной модели организации публичной власти. Эта модель должна соответствовать накопленным прогрессивным формам демократической государственности, способам организации и

эффективного функционирования различных политических институтов, в особенности местного самоуправления. При этом необходимо учитывать собственный позитивный и негативный опыт, а также историческое и политическое своеобразие развития местного самоуправления в России. Таким образом, возрастает потребность в сравнительных теоретико-политических и практических исследованиях.

Степень научной разработанности проблемы. В ходе диссертационного исследования проанализированы труды российских ученых, рассматривающих аспекты формирования и функционирования местного самоуправления. Это - С.А. Авакьян, Г.В. Барабышев, Ф.М. Бородкин, Н.С.Бондарь, А.Г. Воронин, Н.А. Емельянов, Л.Е. Лаптева, В.А. Нардова, А.В. Оболонский, И.И. Овчинников, Н.В. Постовой, А.С. Прудников, Ю.И. Скуратов, А.Я. Слива, А. Черкасова, В.И.Фадеев и другие¹.

Следует выделить труды российских авторов, основоположников российской муниципальной науки, в которых анализируется российский опыт местного самоуправления: А.А. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, А.А. Кизеветтера, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Б.Н.Чичерина, и других². Однако в большинстве работ, посвященных

1 Авакьян С.А.Руководство местными органами власти и управления в европейских социалистических государствах. Л.,1998; Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.; Бородкин Ф.М., Айвазян С.А. Социальные индикаторы. М., 2006; Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 1997; Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М., 2004; Емельянов Н. А. Местное самоуправление: конституционно-правовой и институциональный анализ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Орел, 1997; Козлов А. Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996; Лаптева Л. Е. О местном уровне управления в российской истории и современности / История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003; Нардова В.А., Чернуха В.Г. Самодержавие и местное самоуправление (1855-1881 гг. / Земство и возрождение его культурно-хозяйственных традиций. Новгород,, 1996; Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. М., 2002; Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999; Постовой Н.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы. М.,2000; Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. М., 2007; Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). Свердловск, 1987; Слива А.Я. Контрольная деятельность Советов: Состояние и резервы перестройки Советов народных депутатов. М., 1987; Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998; Фадеев В. И., Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации. М.,2004.

2 Велихов В.А. Основы городского хозяйства. М.—Л., 1928 (переизд.: М., 1996); Градовский А.Д. Сочинения. М., 2001, Еллинек Г. Общее учение о государстве. М.,-Спб.,2004; Кизеветтер А.А., Исторические очерки, Изд. Территория будущего. М., 2006; Лазаревский Н. И. Земское избирательное право// Юбилейный земский сборник / Под ред. Б. Б. Веселовского и З. Г. Френкеля. СПб., 1914; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866 (переизд.: 1994).

организации и деятельности местных органов власти России, проблема рассматривается лишь внутри страны.

При сравнении с другими государствами вопросы функционирования местного самоуправления чаще всего исследуются в области практической организации данного политического института и носят описательный характер. Работы, рассматривающие теоретические основы принципа организации местного самоуправления, опубликованы в основном зарубежными исследователями на иностранных языках. Среди них можно назвать Х. Альдельфера, А. Гассер, С. Дункана, Ф.-Л. Кренемайер, С. Магиера, К.-Х. Нассмахер, Л. Тони, В. Хоппе, Р. Фрей³.

Достаточно богатый материал содержится в правовых исследованиях, но они посвящены в основном изучению формально юридических принципов функционирования местного самоуправления, в них не раскрывается политический механизм взаимодействия с обществом, а, следовательно, не раскрывается характер местного самоуправления как публичной власти.

Источниковедческую основу диссертации составили обширная современная нормативно-правовая база местного самоуправления, труды отечественных и зарубежных ученых. Большое внимание уделяется аналитическим обзорам по вопросам местного самоуправления, данным социологических исследований.

В работе использовались нормативно-правовые акты Российской Федерации (а также проекты некоторых федеральных законов), законы субъектов Российской Федерации, уставы (или их проекты) и иные правовые акты муниципальных образований, а также материалы и документы зарубежных стран.

³ Alderfer H.F. Local government in developing countries. N.Y.: Mc Craw-Hill, 1964, Dulkan S., Goodwin M. The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis. Cambridge, 1988., Toni L., Herczynski J. Decentralization, Local Governments and Education reform in Post-Communist Poland / Keimeth D. (ed.)/ Balancing National and Local Responsibilities. Budapest, 2002, Magiera, S., Kommunale Selbstverwaltung in der Europaischen Union, in: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Hoppe, W., Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, in: DVBl. 1992, Gasser, A./Knemeyer F.-L., Gemeindefreiheit - kommunale Selbstverwaltung, Nachdruck und Wuerdigung von Adolf Gasser «Gemeindefreiheit als Rettung EU» (1943), in: Von der freien Gemeinde zum foederalistischen Europa: Festschrift fuer A. Gasser z. 80. Geburtstag, 1983, Frey, R. / Nassmacher, K.-H., Parlamentarisierung der Kommunalpolitik? In: AfK. 1975.

Объект исследования - организация местного самоуправления, процессы его взаимодействия с государственной властью и особенности влияния самоуправления на политическую обстановку в обществе.

Предмет исследования – социально-политические, исторические, правовые и теоретические процессы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации и возможность применения ею зарубежного опыта формирования местного самоуправления.

Целью работы является изучение опыта построения местного самоуправления в других странах, достигших уровня постиндустриального развития, с целью применения этого опыта в условиях России.

Сформулированная цель конкретизируется в ряде следующих основных задач:

- анализ исторического своеобразия и обусловленных им государственных форм и институтов местного управления в Российской Федерации;
- сравнительный политический анализ системы местного самоуправления за рубежом и выявление наиболее эффективных форм организации местного самоуправления в постиндустриальных странах, применимых в условиях современной России;
- исследование системы органов местного самоуправления и местного управления в зарубежных государствах;
- определение места органов местного самоуправления в отношениях между центральной властью и обществом через систему самоуправления, представительства и общественного участия в процессе политической стабилизации.

Методологическую основу исследования составляет общенаучный метод и вытекающие из него частные научные методы познания: нормативно-логический, сравнительный и др. Анализ системы местного самоуправления в Российской Федерации и за рубежом, раскрытие их элементов и установление взаимосвязей проводились с помощью

сравнительно-политических и социологических приемов. Взаимоотношения между органами местного самоуправления и государственной властью определялись при помощи догматического анализа правовых актов, закрепляющих их правовой статус, изучения практики их функционирования. Анализ нормативно-правовой базы, касающейся местного самоуправления постиндустриальных стран, позволил выявить некоторые тенденции, сделать обобщения.

Научная новизна работы состоит в том, что автором:

- проведено комплексное сравнение создания института местного самоуправления Российской Федерации и стран, достигших уровня постиндустриального развития;

- определены приемлемые для России способы организации и методы формирования местного самоуправления, обоснована его роль в политической стабилизации общества;

- дан сравнительный анализ эффективности способов взаимодействия государства и органов местного самоуправления зарубежных стран, а также возможности их использования в российских условиях;

- введены в научный оборот новые источники, в том числе иностранные оригинальные монографические исследования;

Настоящее исследование позволило определить **положения, выносимые на защиту:**

- установить, что принципы организации местного самоуправления в постиндустриальных странах и Российской Федерации имеют ряд теоретических и практических тождеств;

- раскрыть особенности становления местного самоуправления в Российской Федерации, обусловленные историческими и страноведческими факторами;

- выделить правовые основы организации местного самоуправления в ФРГ, позволяющие эффективно функционировать;

- исследовать пути реформирования местного самоуправления в

России, позволяющие более эффективно решать возлагаемые на него задачи;

- обосновать влияние местного самоуправления на политическую стабильность в обществе.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования

Положения, рекомендации и выводы, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы для совершенствования и развития муниципальных отношений с учетом интересов государства и местного сообщества, включая возможность корректировки муниципальной и административной политики, проводящейся в современных условиях в России.

Результаты исследования могут служить основой дальнейших научных и практических разработок в области государственного строительства в субъектах Российской Федерации, совершенствования системы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Содержание диссертации может быть использовано для преподавания курса «Государственное и муниципальное управление».

Апробация результатов исследования. Работа обсуждена на кафедре социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова. Основные положения и выводы диссертанта нашли отражение в ряде его публикаций и изданной монографии.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность работы, анализируется степень научной новизны, определяются объект, предмет, цель, задачи, методы исследования, его научная новизна, теоретическая значимость, практическая ценность, а также положения, выносимые на защиту.

В первой главе - «**Сущность местного самоуправления, его роль в**

политической стабилизации общества» - рассматриваются теоретические проблемы местного самоуправления, прочно утвердившиеся в исследовательской традиции, так называемые «государственная» и «общественная» концепции, которые имеют не только абстрактно-теоретическое, сугубо научное значение, но и вполне четко выраженное конкретно-историческое измерение.

В современном виде местное управление и местное самоуправление сформировалось в основном в результате европейских конституционных и муниципальных реформ конца XVIII- начала XIX века, которые привели не только к появлению новых форм организации центральной власти, но и к необходимости преобразования местного управления на началах, свободных от бюрократической опеки. Генезис местного управления и местного самоуправления был связан непосредственно с процессом перехода от феодальной организации общества к индустриальной. Города стали требовать предоставления им нормативно закреплённой самостоятельности в управлении местными делами (самоуправления), правовой автономии, подсудности своему суду и подвластности своей администрации, обеспечение свободы общинного самоуправления от вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX столетия в Европе управление на местах стало именоваться «местным самоуправлением», что отражало известные реалии того времени.

История российского общества и государства свидетельствует, что при рассмотрении «государственной» концепции мы имеем дело с принижением роли общественной инициативы, самоорганизации и самоуправления в целом, что крайне негативно влияло на становление гражданского общества в России и его стабилизации. Попытки осуществления «общественной» теории вели к тому, что местное самоуправление приобретало столь знакомые современному россиянину фальшиво-декоративные и извращенные формы, что опять дискредитировало и «подрывало» изнутри процессы формирования и развития институтов гражданского общества.

Данные проблемы выявились в 90-е годы XX столетия и были осложнены тем, что положения «общественная» теория местного самоуправления, противопоставляемая советскому опыту и поспешно «внедрявшаяся» в политическую практику, была в значительной мере заимствована идеологами муниципальных реформ из зарубежных источников и лишь в последнюю очередь – из отечественных.

На наш взгляд, безоговорочное противопоставление российского опыта самоуправления зарубежному было бы большой ошибкой: принципы гражданской активности населения, реализуемые в демократических странах и систематически подавляемые в России, по сути своей остаются сходными. И, вопреки распространенному мнению, самоуправление в России имеет давнюю и интересную историю, изучение которой дает богатейший материал для адекватного понимания самобытного развития этого сложного социально-политического института как в прошлом, так и в будущем.

Автор анализирует не только исторический опыт функционирования местного самоуправления в России, но и связь местного самоуправления с государством. Анализ истории местного самоуправления в России до середины XIX столетия показывает, что основным фактором развития являлось подчинение местных интересов нуждам и интересам государства, по-разному использовавшему в различные периоды своей непростой истории самоуправленческий потенциал российского общества в целях сохранения или укрепления принципа государственности. Многовековая практика направлять развитие местного самоуправления и определять степень и скорость этого развития в свете решения государственных задач, с одной стороны, не могла не отразиться на содержании отечественной самоуправленческой традиции, в которой общественно-самодеятельное начало постоянно находилось в подавленном состоянии. Однако резкий отказ вопреки реальному положению вещей от исторически сложившихся и устоявшихся «этатистских» форм самоуправления, также не мог принести

желаемого успеха в этой сфере социальных отношений, негативным образом повлияв на формирование институтов и ценностей гражданского общества в российском социуме, исторически еще не готового к их восприятию. Как показал в дальнейшем опыт развития земства в России, такой вывод имеет под собой достаточно веские и подтверждаемые ходом истории основания.

Система местного самоуправления в современной России трактуется по-разному, соответственно приобретает и разные формы. Можно зафиксировать следующие трактовки:

функции местного населения по организации собственной жизни;

системы демократических институтов, обеспечивающих населению участие в управлении местными делами;

практики решения самим населением своих внутренних дел в рамках существующего административно-территориального деления;

способ самоорганизации граждан для решения прямо или косвенно (через избираемых представителей) проблем местного уровня, исходя из совокупности интересов населения;

автономное по отношению к государству управление местными делами самими жителями посредством сформированных ими органов;

права местных сообществ управлять в рамках закона под свою ответственность и контроль значительной частью местных дел;

реальное участие населения субъектов Федерации в границах, установленных Конституцией и местным законодательством, в решении местных вопросов;

объективный социально-политический показатель, фиксирующий степень овладения местным населением властных функций в обществе и их перераспределение.

Таким образом, исходя из природы местного управления и местного

самоуправления, указанные термины в определенном смысле являются синонимами, поскольку одно является главной составной частью другого, определяющей его суть. В то же время термин «местное самоуправление» несет особую смысловую нагрузку, иллюстрируя, прежде всего, функциональный аспект демократического управления на местах, автономию местных коллективов в рамках более широкого целого, а также их способность самостоятельно решать местные вопросы. Термин «местное управление» означает осуществление местными органами власти делегированных государственных полномочий. При этом указанные полномочия могут осуществляться либо представителями центральных органов (при континентальной модели управления), либо выборными органами местного самоуправления (как это принято при англосаксонской модели).

Первоочередным условием для успешной реализации цели политической стабилизации в рамках формирования гражданского общества является проблема разработки и успешного функционирования механизма оптимального взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С нашей точки зрения, искомый уровень оптимальности может быть достигнут лишь в том случае, когда система местного самоуправления воспринимается не как нечто дополнительное в структуре государства, «низший» уровень в иерархии органов государственного управления, а как относительно самостоятельный институт власти, организационно обособленный от иерархии. Стоит особо отметить, что местное самоуправление в данном контексте имеет стратегическое значение, поскольку является особой формой реализации народом принадлежащей ему власти, которая, как показала история Европы, начиная с периода позднего средневековья, имела решающее значение для развития гражданских свобод, демократии, цивилизованной эффективности управления государством.

Местное самоуправление в действительности не является

альтернативой государственной власти, являясь, напротив, признаком сильного государства и необходимым условием его устойчивого и стабильного развития. Поэтому, с одной стороны, местное самоуправление как один из элементов организации общества берет на себя часть функций государства, а с другой, – государство в качестве основных своих функций осуществляет задачи по решению собственно местных дел.

Концептуальное осмысление проблем местного самоуправления как сложного и многозначного института, имеющего в современных условиях реформирования российского общества исключительно важное значение для развития подлинно демократических начал в управлении страной, должно занять в скором будущем более заметное – адекватное своим масштабным задачам и потенциальным результатам – место на страницах научных и научно-популярных работ.

Автор подчеркивает, что существующие на сегодняшний день в политической науке дискуссии и разногласия по данным вопросам отражают методологическую непроработанность и слабость общей теории местного самоуправления, а также несут в себе различные традиции институционального оформления этого феномена в разных странах. Тот фрагментарный и эмпирический исследовательский материал, который накоплен современными учеными, требует своей дальнейшей систематизации и теоретического расширения.

Актуальное значение этот вопрос приобретает в современной России, поликультурной и поликонфессиональной стране, в которой западный феномен гражданского общества, его социокультурные факторы и аспекты не являются референтными в формировании гражданского общества как в масштабах всего российского государства, так и в контексте его национальных субъектов. Становление гражданского общества в России и соответствующей ее культурной и национальной специфике концепции российского гражданского общества требуют разработки методологической базы для анализа указанных процессов, выделения многосторонних и

целостных критериев для обобщающей их характеристики. От этого напрямую зависит как самое движение России к гражданскому обществу, так и успех реформ и утверждения в системе политико-культурных ценностей россиян принципов местного самоуправления.

Во второй главе - **«Самоуправление в условиях постиндустриального развития в странах Европы и США»** - дан обобщенный анализ проблемы местного самоуправления, каким он видится в постиндустриальных странах, прежде всего в Федеративной республике Германии, Французской Республике, Соединенном королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатах Америки. При этом рассматривается целостная парадигма самоуправления, от возникновения и трактовки понятия – до новых теоретико-методологических подходов к анализу проблемы, изучается эффективный опыт организации местного самоуправления в постиндустриальных странах и его возможность применения на территории Российской Федерации.

Существующие на Западе модели местного самоуправления, как правило, складывались на протяжении длительного времени параллельно со становлением гражданского общества. И сегодня они находятся в состоянии постоянного совершенствования и изменения. Особенности сложившихся систем самоуправления зависят от традиций и обычаев, национальной психологии, форм административно-территориального деления страны и т.д.

Система местного самоуправления сыграла выдающуюся роль в становлении зрелого гражданского общества. Развитое самоуправление является в свою очередь фундаментом и стабилизатором политической системы. Растущая социальная роль местного самоуправления – важный показатель практической реализации принципов демократии. Европейская хартия о местном самоуправлении гласит: «Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств – членом Совета Европы демократическим принципам... это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне».

Организация и деятельность местного самоуправления на Западе могут регулироваться различными способами. Как правило, в унитарных государствах - это прерогатива центральных органов власти и правовые основы местного самоуправления определяются конституцией и(или) специально утвержденными законами страны. Такой порядок принят в Великобритании, Франции и ряде других государств. В некоторых так называемых старых федерациях, какой являются США, указанными полномочиями обладают субъекты федераций (штаты). Однако в новых федерациях чаще берут верх централистические тенденции: основы местного самоуправления определяются федеральными конституциями, существуют также федеральные законы, которые или устанавливают границы системы местного самоуправления, или регламентируют этот вопрос полностью. Тогда в компетенции субъектов федерации остаются лишь некоторые частные проблемы, как в ФРГ. В данном случае и административно-территориальное деление внутри субъектов устанавливается федеральными властями.

В основе западных моделей местного самоуправления лежат различные интерпретации самих феноменов государственной власти, с одной стороны, и местного самоуправления – с другой, а также отличающиеся друг от друга подходы к определению статуса различных административно-территориальных единиц, признаваемых законом в качестве «территориальных коллективов», под которыми понимается относительно устойчивое общественно-политическое объединение граждан, постоянно проживающих на одной территории. Только при этом условии в них предполагается существование выборных органов местного самоуправления (в некоторых странах они сосуществуют с назначенными «центром» губернаторами, комиссарами, префектами и др.). Если же административно-территориальное образование не получает статуса «территориального коллектива», то управление осуществляют назначенные «сверху» должностные лица, выполняющие одновременно функции контроля за законностью действий органов самоуправления нижестоящего уровня. В

первом случае такого рода образования называются «естественными», во втором – «искусственными».

Избранные совет, мэры и др. рассматриваются по общему правилу не как органы и представители государства, а прежде всего как органы и представители населения территориальных коллективов. Поэтому структуры местного самоуправления достаточно автономны, не соподчинены между собой (как это было в системе наших советов разного уровня), имеют свою компетенцию и права юридического лица, а также право на создание объединений и союзов органов местного самоуправления как внутри страны, так и на международном уровне для координации своей деятельности. Однако резкое разграничение государственной власти и местного самоуправления сегодня затруднено, поскольку, с одной стороны, ныне органы местного самоуправления по уполномочию центра (путем делегирования полномочий), а иногда и без него, на основании общих положений закона, осуществляют некоторые функции органов государственной власти, а с другой стороны, местное самоуправление прямо, путем административной опеки, и косвенно (однако достаточно жестко) контролируется центром, в частности, посредством финансирования его из государственного бюджета. На этом основании уже упомянутый французский политолог Р. Драго считает, что полное «местное самоуправление – это скорее миф».

При этом необходимо отметить, что местное самоуправление на Западе не исчерпывается только деятельностью избранных представительных и распорядительных органов, оно включает в себя общие собрания жителей общин («таунмитинг» в США), референдумы (особенно часто применяемые на уровне местного самоуправления в США), закрепленное в законе право граждан на законодательную инициативу (некоторые земли ФРГ) и другие формы «прямой демократии».

С достаточно условным разделением административно-территориальных единиц на «естественные» и «искусственные» связаны также значительные различия в организации управления на местах. Надо

отметить, что в качестве естественных единиц системы управления на Западе рассматриваются разного рода поселения (села, поселки, города, и др.), где люди исторически «естественно» сгруппировались для совместной жизни и где уже достаточно давно сформировалась традиция выборного управления (выделяется до восьми типов «естественных поселений»). В настоящее время такие единицы называются общинами, коммунами, приходами, хотя среди них есть и мегаполисы. Искусственными единицами считаются районы, области, провинции, округа и др., созданные «сверху», актами государственной власти в процессе районирования территории государства (хотя такое районирование может осуществляться и по историческому принципу).

В естественных единицах всегда есть выборные и только выборные органы местного самоуправления (исключения, конечно, бывают, однако они обусловлены либо чрезвычайными обстоятельствами, например, условиями военного времени, либо установлением недемократического режима, когда функции местного управления выполняют чиновники, назначаемые «центром»). В искусственных единицах возможно осуществление нескольких вариантов: а) выборных органов самоуправления нет, есть только назначенные сверху чиновники; б) выборные органы сосуществуют с назначаемыми центральной властью представителями, если административно-территориальная единица имеет статус территориального коллектива (например, Франция); в) существуют только выборные органы (например, советы в Великобритании), вопреки концепции территориального коллектива.

В соответствии с указанными выше разграничениями автор выделил две основные модели организации местного самоуправления на Западе: англосаксонскую и европейскую континентальную.

Англо-американская модель (хотя следует оговориться, что сегодня она в той или иной степени используется и в некоторых государствах континентальной Европы) предполагает избрание во всех административно-территориальных единицах (округах, графствах и др.) советов обычно на срок

не более трех лет. В малых административно-территориальных образованиях в этот совет входят 3-5 человек, в крупных графствах – до 50, но не более. Никаких назначенных «сверху» представителей государства не предусматривается. Поэтому выборы и подготовка к ним – постоянное состояние американского, британского и некоторых других обществ (в США, например, выборными являются свыше 18 тысяч должностей).

Теоретически провести разграничение между функциями государства и функциями местного самоуправления здесь очень просто: правительство страны и находящиеся в его подчинении государственные административные службы действуют в пределах выполнения в основном политических задач (оборона, внешние отношения, национальные финансы, определение национальных приоритетов), а все повседневные управленческие функции (образование, здравоохранение, поддержание порядка, социальная помощь, содержание дорог, муниципального жилья и т.д.) переданы местным властям. Кроме того, правительство не властно прямо контролировать местные коллективы, ибо последние выступают не как часть государства, а как полностью автономные образования, в некоторых случаях действующие с государством на равных.

Помимо совета, население избирает непосредственно некоторых должностных лиц (например, в США выбирает шерифа, являющегося начальником полиции графства; атторнея, представляющего интересы графства в суде; в некоторых штатах – мирового судью и т.д.). В городах советами либо непосредственно населением избираются мэры (исполнительный орган местного самоуправления). В первом случае деятельность мэра жестко контролируется советом («слабый» мэр), во втором – он наделяется гораздо более широким кругом полномочий («сильный» мэр). Все чаще применяется следующая система: советом выбирается номинальный глава администрации, выполняющий только представительские (церемониальные) функции. Фактически же главой администрации становится наемный работник, специалист по управлению – менеджер, назначаемый на

должность советом. Однако менеджер может контролироваться и мэром (Великобритания, США, ряд земель ФРГ и др.). В самых мелких приходах (до 200 человек) также могут избираться советы, однако они не рассматриваются в качестве органов местного самоуправления и не имеют прав юридического лица.

Рассмотренные формы организации органов местного самоуправления представляют собой лишь схему и отражают только самые общие черты, свойственные прежде всего группе индустриально развитых стран Запада. Реальность же, как известно, всегда богаче схемы.

У англосаксонской модели самоуправления есть как достоинства, так и недостатки. С одной стороны, местные дела полностью передаются в руки населения административно-территориальных единиц и избранных ими органов. С другой стороны, она ведет к максимальной децентрализации в управлении государством, что создает трудности в согласовании решений на различных уровнях системы управления и снижает эффективность ее функционирования, благоприятствует разного рода злоупотреблениям. Постоянно проводящиеся выборы ведут к «пресыщению» избирателей, резко снижается их политическая активность. В результате в США в выборах местных органов власти обычно принимает участие не более четверти избирателей. Конечно, в рамках данной модели существуют ныне определенные формы контроля и координации деятельности местного самоуправления из центра. Это – периодические инспекционные поездки на места представителей министерств местного самоуправления, охраны окружающей среды (т.е. речь идет о внедрении элементов административной опеки сверху), финансовый контроль (например, выделение государственных субсидий, размеры которых весьма существенны и достигают половины финансовых средств местных коллективов, что позволяет осуществлять косвенный контроль за их деятельностью), принятие законодательной властью государства адаптивных законов, регламентирующих структуру органов местного самоуправления, и др. Важную роль в англосаксонских странах

играет судебный контроль, поскольку представители центральных государственных органов имеют возможность обжаловать в суде любые акты местного самоуправления.

Таким образом, на практике полное самоуправление в определенной степени ущемляется и англосаксонская модель эволюционирует в направлении модели простой децентрализации, характерной для ряда стран континентальной Европы.

Поэтому вторая модель может быть названа европейской континентальной (представлена во Франции, ФРГ и др.). Она основана на сочетании, с одной стороны, выборности всех представительных и исполнительных органов (мэров) местного самоуправления и, с другой – назначении из «центра» на места полномочных представителей государственной власти (комиссаров, префектов и т.д.). При этом в первичных структурах самоуправления (общинах, коммунах) назначенных государством чиновников, как правило, нет, в то время как на уровне района, наоборот, имеются обычно только представляющие центральную власть лица, которые выполняют функции контроля за законностью деятельности органов местного самоуправления нижестоящих административно-территориальных единиц – общин, коммун и др. В странах, причисляемых к данной модели, назначенные государством управляющие, имеют свой круг полномочий, например, поддержание общественного порядка, поэтому они распоряжаются местной полицией. Кроме того, ни одно постановление муниципального совета не может вступить в силу, если на нем нет визы представителя государства – префекта (комиссара).

Таким образом, административная автономия местных властей существует, но она заметно ограничена, т.е. органы местного самоуправления выполняют ряд управленческих функций в полном объеме, тогда как другие поделены между государством и местными коллективами. Местные коллективы сохраняют статус юридического лица и наделяются бюджетной автономией (которая обеспечивается наличием муниципальной собственности

и правом установления и взимания местных налогов с населения). Однако опека осуществляется и здесь, причем достаточно жесткая, например, финансовые контрольные полномочия государства, осуществляемые генеральными казначеями, постоянно расширяются.

Таким образом, данная модель предполагает определенное ограничение местного самоуправления и обеспечивает большую подконтрольность и централизацию системы управления. Однако в последние годы она подвергается определенной децентрализации, прежде всего за счет сокращения прав назначенных сверху чиновников (т.е. происходит некоторая эволюция в сторону англосаксонской модели).

Изучив основные модели местного самоуправления постиндустриальных стран Запада, автор приходит к выводу, что эффективное функционирование системы местного самоуправления обеспечивается следующими условиями:

- 1) в законодательном порядке четко определены полномочия всех органов управления;
- 2) в пределах своих полномочий местные органы власти автономны;
- 3) их функционирование опирается на твердую финансовую базу; за каждым уровнем власти закреплены четко определенные источники поступлений в бюджет и тем самым устранены основания для возникновения конфликтов из-за их распределения;
- 4) местное самоуправление опирается на глубокую историческую традицию самоуправления, на систему развитых горизонтальных связей гражданского общества, являясь в то же время инструментом развития такого рода связей.

В третьей главе - **«Становление и развитие системы местного самоуправления в Российской Федерации как фактор политической стабилизации общества»** - проведен анализ и дана характеристика роли местного самоуправления с формально-правовой позиции, позволяющей оценить те возможности, которые предоставляются законом; рассмотрен

также потенциал местного самоуправления с позиций объективного изучения природы данного социального института в пределах реально возможного его развития.

В формально-юридическом отношении местному самоуправлению отводится чрезвычайно важная роль в структуре российской государственности. В соответствии со ст. 4 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, иные муниципальные правовые акты.

Федеральное законодательство характеризует местное самоуправление как одну из конституционных основ нашей страны и очерчивает круг полномочий муниципальных образований, объем компетенции которых вполне достаточно для обеспечения эффективного социального и экономического развития органов местного самоуправления и, в конечном счете, институтов гражданского общества.

Вместе с тем, в реальной практике процесс муниципального развития протекает зачастую далеко от заданного законодательством русла, и это заставляет искать тот объективно обусловленный «коэффициент полезного действия» местного самоуправления, который соответствовал бы реальным конкретно-историческим условиям и действительным возможностям российского общества, традициям и уровню зрелости его институтов.

В более широком контексте все эти проблемы отражают общую

ситуацию разбалансированности и непоследовательности в сегодняшнем государственном строительстве, и отсутствие в настоящий момент понятной всем стратегии этого строительства и идеологии реформ стало для России одной из ключевых проблем, имеющей решающее значение не только для местного самоуправления, но и всего российского общества.

Понимание необходимости внесения изменений в законодательство о местном самоуправлении, не лишенном в том виде, в каком оно сложилось на сегодняшний день, черт поспешности и надуманности, должно сопровождаться при разработке стратегического направления реформы муниципальной сферы в Российской Федерации беспристрастным анализом теории и практики отечественной истории, которая свидетельствует, что отказ от эволюционного развития местного самоуправления и неспособность верховной власти оказать сопротивление искушению разрешить злободневные проблемы «здесь и сейчас» отбрасывают российское общество далеко назад, перекладывая тем самым задачи реального изменения ситуации в лучшую сторону на плечи будущих поколений, способность которых к их выполнению с каждой новой неудачей неумолимо иссякает.

Очевидно, что в попытках построения институтов демократического общества и создания эффективной системы местного самоуправления следует признать совершенно недопустимым осуществление рецепции правовых норм, сформированных и укорененных на чуждой в целом для нас социокультурной почве. При решении задач по реформированию муниципальной сферы отправной точкой преобразований должен быть учет правовых и социально-экономических приоритетов, соответствующих культурным, историческим и социальным традициям российского общества. Становление гражданского общества и местного самоуправления – это два параллельно идущих процесса, протекающих в одном общем русле. Если в масштабах государства, оценивая уровень гражданственности населения, мы исследуем гражданское общество, то на муниципальном уровне имеем дело с

местным сообществом как субъектом гражданского общества, обладающим правом и, главное, – способностью к самоуправлению.

Таким образом, между местным самоуправлением и гражданским обществом, как справедливо отмечается в современной литературе, существуют отношения коэволюции, то есть одно развивается лишь в меру развития другого.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

1. Сироткин М.А. Некоторые аспекты местного самоуправления в Германии // Безопасность Евразии. – 2007. - №3. – С. 365-368.

Монографии.

2. Сироткин М.А., Янкевич П.Ф. Местное самоуправление как фактор политической стабилизации общества (на примере постиндустриальных стран). Монография. – Ярославль: Литера, 2007. - 160 с.