

На правах рукописи

Балмасова Альбина Александровна

**«Развитие концептуальной основы местного самоуправления в
России: вопросы истории, теории и правового регулирования»**

Специальность 12.00.02 –

Конституционное право. Муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань

2007

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волго-вятская академия государственной службы и кадров».

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Головин Евгений Георгиевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич

кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Ведущая организация: **Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева**

Защита состоится 26 апреля 2007 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Автореферат разослан «___» _____ 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук,
доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования определяется огромной ролью местного самоуправления в экономической и политико-правовой жизни российского общества, в становлении институтов демократического федеративного государства. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, местное самоуправление дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать государственную власть, перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

Формирование системы местного самоуправления в России и его правовых основ происходит с большими трудностями как объективного, так и субъективного характера. Основные причины этого во многом кроются в отсутствии сбалансированной теоретической концепции развития местного самоуправления в России.

В настоящее время российский законодатель находится в поиске оптимальной модели местного самоуправления, в связи с чем трансформируется концепция местного самоуправления, пересматривается отношение государства к данному социально-правовому феномену. Важно учитывать, что под влиянием динамизма общественных отношений изменяется и сам нормотворческий процесс, который должен все более оперативно реагировать на перемены в общественной жизни. Это означает, что правовая модель развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации должна быть основана на концептуальной основе, без чего нормотворчество теряет содержательный смысл и системность. Нередко, не решив самых необходимых проблем развития территории, не выявив ее особенности и ресурсный потенциал, органы власти субъектов РФ

решают юридические проблемы определения статуса муниципальных образований, многовариантности структурных форм местного самоуправления, распределения полномочий между различными уровнями органов власти, координации функций с помощью нормативных правовых актов, которые не выдерживают проверки временем и во многом лишены практической пользы, из-за чего неоднократно дополняются, изменяются, а подчас и отменяются. Эти и другие обстоятельства во многом определили выбор темы диссертации и круг анализируемых проблем.

Степень разработанности темы. Комплексное исследование поставленных в диссертации задач не могло бы быть плодотворным без анализа научного опыта в этой сфере, получившего свое отражение в общетеоретических и специальных (прикладных) работах по вопросам истории и теории государства и права, зарубежного и отечественного конституционализма, государственного управления, местного самоуправления, муниципального права. Среди них можно назвать труды С.А.Авакьяна, Г.В.Барабашева, А.А.Безуглова, Н.С.Бондаря, В.И.Васильева, Л.А.Велихова, И.В.Выдрина, Б.Н.Габричидзе, Ю.А.Дмитриева, Н.А.Емельянова, А.А.Замотаева, Ю.М.Козлова, Е.И.Козловой, М.А.Краснова, В.А.Кряжкова, О.Е.Кутафина, Л.Е.Лаптевой, В.О.Лучина, В.М.Манохина, В.С.Нерсисянца, И.И. Овчинникова, В.А.Пертцика, Г.Х.Попова, Н.В.Постового, В.В.Пылина, А.А. Сергеева, А.Я.Сливы, В.В.Таболина, Ю.А.Тихомирова, В.И.Фадеева, В.Е.Чиркина, Е.С.Шугриной и др.

Современное состояние изучения местного самоуправления во многом основывается на результатах многолетних исследований дореволюционных русских ученых-юристов. В диссертации анализируются труды К.С.Аксакова, В.П.Безобразова, А.В.Васильчикова, А.Д.Градовского, А.И.Елистратова, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, В.Н.Лешкова, Б.Э.Нольде, Б.Н.Чичерина и др.

Дореволюционные исследователи, несмотря на самобытность российского опыта местного самоуправления, реализуемого в земской реформе, находились под сильным влиянием муниципальных концепций, выработанных и широко представленных в трудах Ж.Бордо, Р.Гнейста, Г.Еллинека, О.Зеевальда, Ф.Кирхенхайма, О.Лабанда, Э.Мейера, Р.Моля, Л.Штейна и др.

В процессе диссертационного исследования были использованы идеи и наработки русских и зарубежных философов, социологов, историков и экономистов – В.Г.Белинского, М.Вебера, К.С.Гаджиева, И.А.Ильина, В.И.Ленина, К.Маркса, А.Токвиля, А.Шайо, Ф.Энгельса, Л.Эрхарда и др.

В большинстве случаев научные публикации посвящены отдельным аспектам местного самоуправления. В то же время, на основании уже высказанных рядом авторов взглядов на данный социальный феномен сегодня появилась возможность и необходимость обобщить и систематизировать современные вопросы теории и правового регулирования местного самоуправления.

Объект исследования: общественные отношения по поводу местного самоуправления, отечественный и зарубежный опыт правового регулирования концептуальных основ местного самоуправления.

Предмет исследования: теоретические положения о современной концептуальной основе российского местного самоуправления и ее правовом регулировании, с учетом зарубежного опыта и исторического развития.

Цели и задачи исследования. Цель настоящего исследования состоит в исследовании понятия, существенных признаков концепций и моделей местного самоуправления, а также в выявлении проблем закрепления и особенностей реализации этих концептуальных положений в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Эта цель определила конкретные задачи исследования:

- раскрыть понятие концептуальной основы местного самоуправления, проанализировав истоки становления и развитие идей самоуправления с учетом российского и зарубежного опыта;

- выделить важнейшие концептуальные взгляды на понятие местного самоуправления, особенности различных концепций и моделей местного самоуправления;

- определить действующую в России концепцию местного самоуправления, рассмотрев ее историческое развитие;

- проанализировать проблемы правового закрепления и регулирования концепции местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе;

- выявить тенденции развития концепции местного самоуправления в Российской Федерации и спрогнозировать возможные варианты ее правового регулирования.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу диссертации составили теоретические воззрения выдающихся отечественных юристов, философов, социологов, экономистов, видных представителей западных научных школ. Опираясь на эти воззрения и используя достижения диалектической теории познания, принципы историзма, системный подход при анализе явлений, учитывая социологические данные, в работе исследованы теоретико-правовые конструкции, сделаны обобщающие выводы и предложения по оптимизации механизма правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления в современной России.

Для достижения поставленных задач широко использовался сравнительный метод, позволяющий выявлять основные тенденции развития правового регулирования местного самоуправления как за рубежом, так и в России. При этом сравнительный метод дополнялся историческим подходом, поскольку именно в генезисе явления лучше понимаются как тенденции развития, так и его современное состояние. Особое внимание уделялось научной обоснованности, последовательности и логичности анализа

рассматриваемых категорий и понятий. Проблемы исследовались в направлении от абстрактного к конкретному, от общих положений и закономерностей к конкретным формам проявления сущностных элементов местного самоуправления и наоборот - от конкретного к абстрактному, что в целом позволило проанализировать проблемы местного самоуправления на различных этапах его развития, в различных условиях и при разных моделях правового регулирования.

В процессе подготовки диссертации применялся метод сценариев, позволяющий прогнозировать дальнейшее развитие правового регулирования местного самоуправления в России.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили законодательные и иные нормативные правовые акты федерального уровня, уровня субъектов Федерации и муниципального уровня, зарубежное законодательство и международно-правовые акты, дореволюционное российское законодательство и нормативные правовые акты советского периода российской истории, статистические и социологические данные, материалы практики органов местного самоуправления, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, решения Верховного Суда РФ и акты иных федеральных судов по делам, связанным с вопросами местного самоуправления.

В числе источников диссертационного исследования использовались монографии, научные статьи и обзоры, материалы научных дискуссий, журнальные и газетные публикации, политологические анализы и обобщения, иные аналитические материалы по проблематике местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в ней предпринята первая попытка выявить тенденции и проблемы правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления в России на современном этапе его становления на основе анализа

зарубежного и исторического российского опыта развития концептуальной основы местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Выявлена и обоснована преемственность общецивилизационных теорий и концепций местного самоуправления, которые получили своё развитие в российской науке муниципального права с учетом накопленного опыта, исторических, национальных и иных местных традиций.

2. Анализ зарубежного опыта выявил большое разнообразие концепций и моделей местного самоуправления, построенных на базе трех основных теорий (общественной, государственной и дуалистической).

Каждое общество, каждое государство, как правило, разрабатывает ту концепцию и применяет ту модель местного самоуправления, которая более или менее учитывает его исторический опыт, традиции и правовую культуру населения. Вместе с тем, в мире не существует ни одной концепции самоуправления, которую можно было бы признать идеальной и принять в качестве основы. Ни одна разновидность местного самоуправления не возникала на пустом месте. Все они были порождены социальными и политическими условиями своего времени. При этом теоретические и политические пристрастия чаще всего объяснялись реальной социально-политической обстановкой.

В мировой практике чаще всего применяется дуалистическая модель местного самоуправления. Причем полномочия местных органов связаны именно со степенью, мерой вовлеченности местного самоуправления в решение общегосударственных задач.

3. С принятием Федерального Закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6

октября 2003 года наметилась тенденция к усилению государственных начал в концептуальной основе местного самоуправления в России. В настоящее время в нормативном правовом регулировании и, особенно в правоприменительной деятельности, происходит фактический переход от общественной (англосаксонской) концепции местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации, к государственной (континентальной).

В работе аргументируется вывод, что усиление государственного влияния в сфере местного самоуправления связано с объективными трудностями становления этого нового для постсоветской России социально-политического феномена.

4. Вместе с тем, в работе обосновывается вывод о временном характере изменения концептуальной основы местного самоуправления, заложенной в Конституции Российской Федерации. По мере укрепления экономической основы местного самоуправления и роста политической культуры и активности населения в работе прогнозируется усиление общественной составляющей дуалистической теории.

Местное самоуправление является неотъемлемой сущностной характеристикой развитого демократического общества, базирующегося на принципах либеральной демократии. Именно местное самоуправление выступает в роли наиболее важного связующего звена между гражданским обществом и государством, будучи одним из наиболее эффективных способов удержания демократического элемента в процессе функционирования государства, сохранения известного пространства для гражданской активности и инициативы индивидов, групп, противостояния огосударствлению регламентации социальных отношений.

В этой связи, местное самоуправление определяется как форма самоопределения местного сообщества, выражающаяся в самостоятельном осуществлении населением задач внутреннего управления общественными отношениями и наделении его для этого необходимыми и достаточными

полномочиями на основе правовых и социально-этических норм; обеспечении адекватными этим полномочиям финансовыми и материальными ресурсами.

5. На основе анализа эффективности местного самоуправления в работе делается вывод, что эффективность правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления включает три основных фактора. Во-первых, все критерии и показатели эффективности местного самоуправления в экономической социальной и политической сфере должны быть сформулированы в виде целей партнерского взаимодействия государства и местного самоуправления и получить свое адекватное закрепление в системе нормативных правовых актов.

Вторым фактором эффективности правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления является правоприменительная деятельность органов государственной власти.

Третьим фактором эффективности правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления является правовая культура государственных и муниципальных служащих, населения муниципальных образований, общественных объединений, отдельных граждан и других участников муниципальных отношений.

Непонимание концептуальной основы местного самоуправления и основных направлений его развития, неконкретность критериев и показателей эффективности местного самоуправления, приводит к неверному, а порой неквалифицированному, выбору средств правового воздействия на развитие местного самоуправления.

6. В области нормативно-правового регулирования важной проблемой эффективности правового регулирования является выявление и устранение правовых норм, которые закрепляют элементы другой концепции местного самоуправления. Концептуальное единство местного самоуправления, по мнению автора, является главным критерием эффективности нормативного правового регулирования. Использование другой концептуальной основы

или применение различных концептуальных идей, должно осуществляться в рамках специальных правовых экспериментов, по особым законодательным актам. Исторический опыт применения федерального закона 1995 года, свидетельствует, что отсутствие единой концептуальной основы, на практике выливается в субъективизм руководства отдельных субъектов Российской Федерации.

7. Остаточный принцип формулирования вопросов местного значения, доходных статей бюджетов муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления, который используется в современном нормативно-правовом регулировании местного самоуправления, объективно ставит развитие муниципальных образований в прямую зависимость от усмотрения органов государственной власти. Тем самым, по мнению автора, значительно искажается идея самостоятельности и самодостаточности местного самоуправления, которая провозглашена в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции Российской Федерации.

К этому следует добавить, что институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и институт временного осуществления полномочий местного самоуправления органами государственной власти, в их современной правовой редакции, прямо противоречат концепции партнерских отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

8. Концепция взаимовыгодных партнерских отношений между государством и местным самоуправлением должна исходить из объективной заинтересованности этих сторон в достижении высокой эффективности местного самоуправления в экономической, социальной и политической сферах. В свою очередь эффективность правового регулирования концептуальной основы зависит от правильного определения и закрепления в нормативных правовых актах целей взаимодействия государства и местного самоуправления.

Правовая культура государственных и муниципальных служащих должна быть достаточной, чтобы не только осознавать концептуальную основу местного самоуправления, как совокупности интересов государства, муниципальных образований и каждого человека, но и позволять квалифицировано использовать средства правового воздействия в своей правоприменительной деятельности.

Практическая значимость работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при определении возможных вариантов развития местного самоуправления и наиболее рациональных способов его организации, как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных субъектах Федерации с учетом региональных различий.

Положения и рекомендации исследования целесообразно использовать при подготовке и преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право», «Государственное и муниципальное управление», при создании научно-методических и учебных пособий и рекомендаций для подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, а также в разработке и совершенствовании нормативных актов различного уровня по местному самоуправлению, в практике региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования была осуществлена автором при преподавании учебной дисциплины «Конституционное право Российской Федерации» в ГОУ ВПО «Волго-Вятская академия государственной службы и кадров».

Теоретические положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Волго-Вятская академия государственной службы и кадров» и отражены автором в ряде научных публикаций.

Структура диссертационного исследования обусловлена поставленными научно-исследовательскими задачами: диссертация состоит из введения, трех глав, разбитых на параграфы, заключения и списка использованных нормативных и литературных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, указывается его методологическая основа, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава - «Понятие местного самоуправления: мировые теории, концепции, модели» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу, обобщению и систематизации существующих определений местного самоуправления как комплексного, многоаспектного и неоднородного явления, которое вызывает непрерывную дискуссию и непосредственно связано с институтами народовластия и гражданского общества, на построение которого ориентировано развитие страны.

Для того чтобы определить понятие местного самоуправления, необходимо первоначально проследить эволюцию взглядов на этот феномен различных ученых и политических деятелей России и зарубежных стран. На наш взгляд, определение понятия местного самоуправления находится в прямой зависимости от методологического характера его рассмотрения в социально-правовых теориях. Сама же теория этого института публичной власти формируется на основе имеющегося практического опыта как отдельно взятого государства, так и группы государств. В свою очередь на основе теорий местного самоуправления формируются концепции местного самоуправления.

Среди взглядов ученых на содержание понятия местного самоуправления можно выделить три основных направления или три теории: общественную, государственную и дуалистическую теории местного самоуправления. В основе отличий этих теорий лежит вопрос о соотношении местного самоуправления с государственной властью, автономно оно от государственной власти или же является ее продолжением на местах ¹.

Общественная теория базировалась на противопоставлении местных сообществ государству, общественных интересов политическим. Ее сторонники рассматривали государство и самоуправление в виде двух непересекающихся кругов, имеющих принципиально различное содержание – местные интересы, с одной стороны, и общенациональные – с другой.

Однако общественная теория содержала, с одной стороны, достаточно убедительный вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть выделены из системы государственной власти, с другой стороны — достаточно уязвимое положение об их полной обособленности от органов государства.

Согласно государственной теории самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют своим источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а самими местными жителями, заинтересованными в результате местного управления.

На наш взгляд, обе рассмотренные теории абстрактны и носят полярный характер, поэтому истину следует искать где-то посередине. В настоящее время большинство ученых исходит из представлений о дуализме природы локальных властей. Существует так называемая дуалистическая теория местного самоуправления, которая предполагает, с одной стороны,

¹ Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук. М., 2000. – С. 19.

отказ от идеи муниципальной автономии, а с другой – признание самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Таким образом, можно согласиться с мнением М.А. Краснова¹, что на основе имеющихся в научном мире теорий сложились, по крайней мере, две основные концепции местного самоуправления, синтезирующие в себе взгляды ученых различных времен на данный феномен:

а) общественная (англосаксонская, английская) концепция местного самоуправления, основанная на противопоставлении государства и общества, провозглашающая принцип полной автономии и независимости (по отношению к государству и его органам) местных сообществ; местное самоуправление освобождается от влияния государственных органов и осуществления государственных функций;

б) государственная (континентальная, французская, европейская) концепция местного самоуправления, когда местное самоуправление рассматривается лишь как одна из форм организации государственного управления на местном уровне его реализации.

На основе указанных концепций в мире сложились разнообразные модели местного самоуправления: в одних случаях наряду с мэром граждане избирают еще и представительный орган, в других – все дела решает выдвинутый сходом селян староста. Между этими крайними организационными формами имеются всевозможные промежуточные варианты.

С учетом особенностей и специфики стран авторы по-разному подходят к классификации, выделяя до десятка различных организационно-правовых феноменов местного самоуправления. В диссертационном исследовании описываются шесть основных моделей организации российского местного самоуправления.

Каждое общество, каждое государство, как правило, разрабатывает ту концепцию и применяет ту модель местного самоуправления, которая более или менее учитывает исторический опыт, традиции и правовую

¹ Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 28.

культуру населения. Вместе с тем, в мире не существует ни одной концепции самоуправления, которую можно было бы признать идеальной и принять в качестве основы. Ни одна разновидность местного самоуправления не возникала на пустом месте. Все они были порождены социальными и политическими условиями своего времени. При этом теоретические и политические пристрастия чаще всего объяснялись реальной социально-политической обстановкой.

Именно такая, двойственная концепция местного самоуправления, с изначальным уклоном к англосаксонской, по Конституции Российской Федерации, а по Федеральному Закону № 131 от 6 октября 2003 года, постепенно трансформирующаяся в континентальную концепцию существует в настоящее время в России. В статье 12 Конституции Российской Федерации, законодателю важно было показать, что местное самоуправление – это нечто такое, что не входит в систему государственных органов и государству не следует напрямую вмешиваться в эту область. Новый Федеральный Закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. меняет концепцию местного самоуправления, встраивая муниципальные органы публичной власти в систему государственной власти. С доктринальной точки зрения, по мнению ряда ученых, такой поворот в регулировании местного самоуправления вполне оправдан, потому что «государственная природа современного российского местного самоуправления подтверждается как его генезисом, так и фактической ролью этого института в социальной действительности»¹.

Представляется, что существующие определения местного самоуправления, тяготеющие к государственной теории, нуждаются в

¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблема правового регулирования. – М.: ТК Верби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 116.

некотором дополнении. Следует обратить внимание на то, что местное самоуправление не сможет реализовать свое предназначение, если будет осуществлять исключительно лишь то, что прямо установлено законом («управлять в рамках закона»). Ведь местное самоуправление — то первичное звено общества, в котором повседневные социальные, экономические, бытовые и иные отношения наряду с законами регулируются обычаями, традициями, нравственными нормами. Следовательно, местное самоуправление может эффективно функционировать на основе взаимосвязи правовых и социально-этических норм. Поэтому неразрывная связь этих норм в деятельности местного самоуправления должна найти отражение в научном определении соответствующего понятия. Кроме того, следует подчеркнуть, что местное самоуправление — это деятельность населения по реализации полномочий в сферах местной жизни, обеспеченная адекватными этим полномочиям финансовыми и материальными ресурсами¹. Представляется также, что местное самоуправление следует рассматривать как одну из первичных форм самоопределения социума (сообщества), т.к. права и свободы личности реализуются, прежде всего, на местном уровне, объединяющем граждан разной этнической принадлежности. Свобода личности и территориальных коллективов, включая местные территориальные коллективы, составляет основу суверенитета народа². А в своей совокупности они являют собой основу суверенитета государства как политической организации объединенного им народа.

Таким образом, местное самоуправление можно определить как форму самоопределения местного сообщества, выражающуюся в самостоятельном осуществлении населением задач внутреннего управления общественными отношениями, наделянии его для этого необходимыми и достаточными

¹ См.: Овчинников И.И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. - С. 126-178.

² Анализ различных взглядов на проблему суверенитета народа в современный период см. также: Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1995. - С. 41-54.

полномочиями на основе правовых и социально-этических норм, обеспечении адекватными этим полномочиям финансовыми и материальными ресурсами.

Во второй главе диссертации - «Ретроспективный и перспективный взгляды на концепцию местного самоуправления в России» исследуются особенности исторического развития концепций местного самоуправления в России, анализируется состояние этого политическо-правового института в наши дни, оценивается проводимая в стране реформа местного самоуправления, а также моделируются возможные варианты функционирования данного феномена в перспективе. Данная глава состоит из трех параграфов, выделенных по хронологическому признаку.

Проведенный в диссертации исторический анализ показывает, что местное самоуправление в России прошло сложный и противоречивый путь своего становления и последующего развития. Исторический экскурс позволил глубже понять сущность местного самоуправления, его социально-правовую природу, причины необходимости появления его как общественного института, а также правильно оценить современное положение данного явления в системе управления обществом, выявить проблемы правового регулирования местного самоуправления в России, наметить пути их преодоления, а также спрогнозировать дальнейшее развитие его концептуальной основы.

Оценивая восстановление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации 1993 года, в работе отмечается, что этот процесс осуществлялся и до сих пор осуществляется неоправданно медленно и противоречиво, с различной трактовкой принципов и положений Конституции Российской Федерации. Основными проблемами становления местного самоуправления в России, по мнению автора были и остаются:

- отсутствие целостной единой научно обоснованной государственной концепции развития местного самоуправления в

Российской Федерации на основе надлежащего баланса децентрализации государственной власти, самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти;

- неудовлетворительное научное, правовое и организационно-методическое обеспечение местного самоуправления, отсутствие единого национального научного центра по вопросам его развития;
- фактическое отстранение населения от процесса выбора конкретной модели организации и деятельности местного самоуправления;
- слабая правовая основа государственного и общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;
- дисбаланс в финансировании органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принятый 6 октября 2003 года Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был направлен на конкретизацию финансовой основы местного самоуправления, приближение муниципальной власти к населению, уточнение правового статуса органов местного самоуправления, установление конкретных видов муниципальных образований, формализацию нескольких моделей местного самоуправления, развитие форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В диссертации, исходя из поставленных задач, проводится анализ реализации положений указанного закона, выявляются его достоинства и недостатки, и делается вывод, что невозможно однозначно оценить роль нового закона в регулировании концептуальной основы местного самоуправления.

Новым законом, по мнению автора, предложена несколько иная концепция местного самоуправления, чем та, что закреплена в Конституции Российской Федерации. В работе обосновывается необходимость таких изменений.

На основе анализа исторического развития и современного правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления в работе предпринята попытка спрогнозировать дальнейшее развитие концепции местного самоуправления в России на 8 лет (2007 – 2015 годы). С учетом того, что за это время произойдут различные политические события: по крайней мере, два цикла парламентских и президентских выборов (при условии сохранения нынешней политической структуры), результаты которых нельзя предсказать однозначно. Поэтому прогноз был сделан отдельно для каждого сценария.

Все разнообразие предложений относительно перспектив дальнейшего развития концепции местного самоуправления в Российской Федерации в работе сведено в три основные группы.

Первая связана с возвратом к прежней модели организации местной власти, а именно включением местных органов в систему государственной власти. При этом неминуемо возрождение полного или почти полного комплекса элементов централизации – подчиненность, подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим. В работе аргументируется мнение автора, что в чистом «советском» варианте данная модель в настоящее время не может быть реализована. Вторая группа предложений основана на соединении государственных начал и самоуправленческих функций в статусе местных органов власти. Иными словами, возможно, обратиться к имевшей место ранее модели местных органов, выступающих одновременно органами государственной власти и местного самоуправления. В этом случае сохраняется самостоятельность муниципальной власти в решении вопросов местного значения и отсутствие их административной подчиненности по вертикали. Вместе с тем, как властные органы государственно- муниципальной власти должны нести обязанности принимать меры для претворения в жизнь общегосударственной политики. Поборники идеи муниципальных органов, являющихся одновременно органами государственной власти и местного самоуправления

(или народного самоуправления) считают, что эта конструкция была бы более практичной. В этом случае не отрицается государственное начало в местном самоуправлении, и сохраняется его связь с населением, которое привлекается к отправлению самоуправленческих функций.

Оба отмеченных варианта предполагают корректировку ст. 12 Конституции РФ. В силу хорошо известных правовых обстоятельств данная мера является трудноразрешимой.

Поэтому третья группа предложений сводится к поддержанию существующей в настоящее время концепции местного самоуправления. Вместе с тем ст. 12 Конституции Российской Федерации не должно толковаться как признание абсолютной независимости и самостоятельности муниципальных органов. Зависимость органов местного самоуправления существует, но она, в сравнении с прошлым, когда местные Советы выступали исключительно «агентами государства», носит иной характер.

Концептуальной основой развития местного самоуправления, по мнению автора, должны стать партнерские взаимовыгодные отношения между государством и местным самоуправлением. Существующая правовая база вполне позволяет реализовать эту концепцию. Конституция Российской Федерации и законы наделяют местное самоуправление соответствующими полномочиями, материальной и финансовой базой; муниципальные органы и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; за их деятельностью осуществляется прокурорский надзор; они несут ответственность перед государством, их решения могут быть оспорены в судебном порядке, а при наличии оснований полномочия этих органов и выборных должностных лиц могут быть досрочно прекращены.

В третьей главе диссертации – «Проблемы эффективности правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления в России» определяется понятие эффективности правового регулирования местного самоуправления, которое, по мнению автора, непрерывно связано с критериями и показателями эффективности местного самоуправления.

Таковыми, прежде всего, являются экономические показатели, позволяющие обеспечить достойный уровень жизни населения.

Экономическая эффективность местного самоуправления определяется материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного сообщества.

Одним из главных критериев эффективности местного самоуправления является его финансовая самостоятельность. На этой основе решаются проблемы жизнеобеспечения населения, поддержки малого и среднего предпринимательства, изыскания дополнительных источников пополнения финансовой базы органов местного самоуправления.

Среди социальных критериев, показателем эффективности местного самоуправления может служить социальная защита населения, которая выступает как система законодательных, экономических, социальных и социально-психологических гарантий, предоставляющих трудоспособным гражданам равные условия для повышения своего благосостояния за счет личного вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства.

Органы местного самоуправления должны заниматься как разрешением текущих проблем, так и прогнозированием социального развития муниципального образования на основе анализа и оценки происходящих социально-экономических процессов. Разработка проектов планов и программ развития муниципального образования является важным условием эффективности местного самоуправления. Индикативное планирование в системе местного самоуправления, которое активно внедряется в Республике Татарстан, служит повышению эффективности управления экономическими, социальными и экологическими процессами на местном уровне, обеспечению комплексного развития муниципальных образований.

Было бы целесообразно, в связи с этим, ввести в практику оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, например за период их полномочий, проведение

сравнительного анализа состояния качества жизни населения до и после окончания срока их полномочий

В современных условиях важным элементом эффективности местного самоуправления стал уровень образования общества. Эта проблема приобрела в нашей стране острый характер. Отечественный и мировой опыт свидетельствует о том, что необходимым условием и базой формирования развитого правосознания и правовой культуры является достаточно высокая нравственная культура, предполагающая, в частности, наличие у граждан чувства собственного достоинства и уважения к другим людям, самоконтроль и самодисциплину, ограничение собственных эгоистических устремлений. Большая роль в решении этих непростых проблем принадлежит представительным органам местного самоуправления. Они как народное представительство независимо от своего состава должны отражать правовую и этическую совесть всего населения.

Эффективное осуществление местного самоуправления зависит во многом от дееспособности самих местных сообществ, от активности населения. Основой этих процессов, их главным двигателем был и остается человек со своими физиологией и психологией, интеллектом и моралью, волевыми качествами, потребностями и интересами.

Важным фактором привлечения населения к общественной деятельности всегда были и остаются гласность и открытость в работе органов и должностных лиц местного самоуправления, которые по своей природе призваны работать на виду у людей и при их самом активном участии. Ведь местное самоуправление – это решение вопросов местного значения не только в интересах местного населения, но и при активном непосредственном участии самого населения.

Одним из способов повышения эффективности местного самоуправления, расширения финансово-экономических и политических возможностей муниципалитетов является их объединение путем создания ассоциаций и союзов. Законодательство о местном самоуправлении

рассматривает объединения муниципальных образований как форму повышения действенности и эффективности реализации функций местного самоуправления.

Среди политико-правовых критериев эффективности местного самоуправления можно назвать: обеспечение общественной безопасности (правопорядка) на территории муниципального образования, законность действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления, соответствие содержания их работы установленной нормативными актами, компетенции.

Разумеется, можно выделить и другие экономические, социальные и политические критерии для измерения эффективности местного самоуправления. Тем более что такие критерии зависят от специфики общественных отношений, являющихся объектом муниципального управления, которые отличаются богатым разнообразием. Но использование названных критериев и показателей как основных целей нормативного правового регулирования способствовало бы росту эффективности местного самоуправления.

На основе анализа эффективности местного самоуправления в работе делается вывод, что эффективность правового регулирования включают три основных фактора. Во-первых, все критерии и показатели эффективности местного самоуправления в экономической социальной и политической сфере должны быть сформулированы в виде целей взаимодействия государства и местного самоуправления и найти свое адекватное закрепление в системе нормативных правовых актов. Федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, включая муниципальные должны исходить из баланса интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Остаточный принцип формулирования вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления, который используется в современном нормативно-правовом

регулировании местного самоуправления, объективно ставит развитие муниципальных образований в прямую зависимость от усмотрения органов государственной власти. Тем самым, по мнению автора, значительно искажается идея самостоятельности и самодостаточности местного самоуправления, которая провозглашена в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции Российской Федерации.

Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и институт временного осуществления полномочий местного самоуправления органами государственной власти, в их современной правовой редакции, прямо противоречат концепции партнерских отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Вторым фактором эффективности правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления является правоприменительная деятельность органов государственной власти. В работе делается вывод, что в своей практической деятельности органы государственной власти представляют муниципальные образования как объекты прямого управленческого воздействия. Особенно это характерно для отношений в области собственности и финансов¹. Вместе с тем, в работе отмечается, что органы местного самоуправления все чаще начинают позиционировать себя как равноправных, самостоятельных субъектов отношений с органами государственной власти. Косвенным свидетельством этого, является увеличение числа судебных споров с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Третьим фактором эффективности правового регулирования концептуальной основы местного самоуправления является правовая культура государственных и муниципальных служащих, населения муниципальных образований, общественных объединений, отдельных

¹ См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юридического факультета С.-Петербургского ун-та, 2004. – С. 160-164.

граждан и других участников муниципальных отношений. Непонимание концептуальной основы местного самоуправления и основных направлений его развития, неконкретность критериев и показателей эффективности местного самоуправления, по мнению автора, приводит к неверному, а порой неквалифицированному, выбору средств правового воздействия на развитие местного самоуправления.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы работы, кратко обоснованы предложения по эффективному развитию и осуществлению местного самоуправления в современной России.

Основные положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора:

Публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень утвержденный ВАК:

1. Балмасова А.А. Участие населения в осуществлении местного самоуправления как фактор его эффективности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. Выпуск 2 (10).Н.Новгород.2006.- С.407- 412.
2. Балмасова А.А. Российские институты самоуправления: исторический очерк //»Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. Москва. № 1. 2007. – С. 451-453.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

1. Балмасова А.А. Особенности формирования и функционирования муниципальных представительных органов в рамках реформы местного самоуправления // Вестник Калининградского юридического института. Калининград. 2006.- С.122-128.
2. Балмасова А.А. Условия формирования и эффективности местного самоуправления в России. Учебно-справочное пособие. Н.Новгород. 2007. – С. 78.

3. Балмасова А.А. Экономические условия эффективности местного самоуправления // Сб.: Актуальные вопросы правосудия и правоприменительной практики. Вып. 1. Нижнекамск. – С. 18-27.