

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА**

На правах рукописи

РАЕВСКАЯ Александра Реевна

**СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В МОСКВЕ И МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.**

•

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва

2012

Работа выполнена на кафедре политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: **КОБРИНСКИЙ Александр Львович**,
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты: **ЕРШОВ Виталий Федорович**
доктор исторических наук, профессор,
Российский государственный университет
туризма и сервиса, профессор кафедры
истории и политологии

СИЛИНА Ирина Германовна
кандидат исторических наук, доцент,
Российский государственный
гуманитарный университет, доцент
кафедры электронных документов,
архивов и технологий

Ведущая организация: Российский государственный социальный университет

Защита диссертации состоится «12» октября 2012 года в 16.30 часов на заседании Диссертационного совета Д. 501.001.98 в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, к. 4, ауд. А-619.

E-mail: disshist@spa.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Фундаментальной библиотеки Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, сектор А, комн. 114.

Автореферат разослан «11» сентября 2012 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Головкина Н.Л.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В 90-е гг. XX в. Россия оказалась перед проблемой поиска форм оптимального государственного устройства и была вынуждена реформировать и практически с нуля создавать систему государственного управления. В Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г. отразились качественные изменения, касающиеся федеративного устройства Российской Федерации, форм реализации народовластия, а также механизма политической власти.

Конституция Российской Федерации провозгласила новый принцип, согласно которому органы местного самоуправления не были включены в систему органов государственной власти. Закрепление на конституционном уровне местного самоуправления не решило проблем, связанных с определением роли местного самоуправления в системе институтов власти. Вместо предполагаемой самостоятельности наблюдается тенденция его финансовой и функциональной зависимости от вышестоящей вертикали власти.

В современных российских условиях местное самоуправление снимает социальную напряженность, обеспечивает участие жителей в решении задач социально-экономического развития города. Деятельность органов местного самоуправления позволяет аккумулировать мысли и идеи населения в целях преобразования и переустройства общественной жизни. В связи с этим, развитие местного самоуправления и повышение эффективности его деятельности является одним из условий развития демократии в России.

В настоящее время возрастает необходимость исследования построения системы управления в крупных городах, где данная структура является наиболее сложной в связи со значительными политическими и экономическими возможностями, сложным административно-территориальным делением, большой численностью населения.

Москва и Московская область, являющиеся самостоятельными субъектами Российской Федерации, исторически формировались как взаимосвязанный социально-экономический и народнохозяйственный комплекс. Мегаполис Москва объединяет не только свою собственную территорию, но и примыкающие к ней территории, законодательно от нее отделенные. Кроме того, мегаполис Москва является одновременно административным центром

Московской области, поскольку на его территории размещаются ее органы управления. В данной связи между городом и областью, двумя разными субъектами Российской Федерации, существуют особые правовые отношения.

Выявление определенных различий организации местного самоуправления в Москве и Московской области в исторической ретроспективе представляет значительный интерес в хозяйственном, организационном, социально-бытовом аспектах, при моделировании современных процессов в данной сфере, их законодательном регулировании.

Объектом исследования является система местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются органы местного самоуправления в Москве и Московской области, а также механизм их формирования.

Хронологические рамки исследования охватывают 1993 - 2003 гг. В данный период в результате политического кризиса в Российской Федерации началось формирование новой общественно-политической и государственной модели, пришедшей на смену советской модели государственного управления. Нижние хронологические рамки обусловлены принятием 12.12.1993 г. Конституции Российской Федерации, определившей концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления и выделившей местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народа. Верхние хронологические рамки ограничены 2003 г., поскольку в этот период был принят Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обозначивший общие начала и направления развития местного самоуправления, а также установивший определенные границы правового поля деятельности органов местной власти.

Степень изученности проблемы. Интерес к изучению проблемы нашел свое отражение в многочисленных исследованиях российских и зарубежных авторов.

В связи с практической приближенностью к современности до последнего времени изучением местного самоуправления России в 1993-2003 гг. занимались юристы и социологи. Принятие Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 г. позволило рассматривать систему местного самоуправления в России и с позиции исторической науки. Ввиду этого,

целесообразно систематизировать современную историографию по критериям хронологической последовательности, выделив два периода: 1993-2003 гг. и 2003 г. – настоящее время.

Интерес к проблемам местного самоуправления в 1993-2003 гг. можно объяснить желанием общественности преодолеть излишнюю централизацию, которая существовала в советском государстве. В связи с тем, что большинство работ в 1990-е гг. носят междисциплинарный характер, наряду с хронологическим принципом, целесообразно структурировать историографический материал на литературу, имеющую юридический¹, социологический², экономический³ и исторический характер⁴.

Источниковая база в начале 1990-х гг. являлась достаточно скудной, что обусловило появление разноплановой, во многом противоречивой, литературы и полемический характер большинства исследований. Вместе с тем, в 1993-2003 гг. создавались труды по местному самоуправлению, которые впоследствии заложили основу для дальнейших исследований.

В особую группу необходимо выделить труды зарубежных авторов: Ф. Веклера, Дж. Хана, Т. Фрайгута, Дж. Эндрюс и К. Стоунер-Вейс, определяющими перспективы развития местного самоуправления в

¹ Волков Ю.Г., Дыльников Г.В., Кузьмин И.Г., Аникин Л.С. Местное самоуправление: российский путь. - Саратов, 1999; Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования/Под ред. Шеремета К.Ф., Овчинникова И.И. - М., 1998; Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: Проблемы, концепции, практика решения / Игнатов В.Г., Бутов В.И., Понеделков А.В. – Ростов н/Д, 1999; Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». – М., 1996; Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: Проблемы, концепции, практика решения / Игнатов В.Г., Бутов В.И., Понеделков А.В. – Ростов н/Д, 1999; Постатейный комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / Под ред. Тихомирова Ю.А. – М., 1996; Становление государственности и местного самоуправления в регионах России: на примере Саратов.обл.: Сб.науч.ст. – Саратов, 1997; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. – М., 1996.

² Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс. М., 1997. №6; Чебанова А.В. Местное самоуправление как объект социологического изучения. Автореф.дисс...канд.соц.наук. - М., 1999.

³ Бакушев В.В. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта / Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А. – М., 1998; Анимича Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. - Екат-б., 1998; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т., 12 кн. Т.1. - М., 2000; Брючихин А.М. Россия-город-власть. Москва: факты, поиск, проблемы, становление. – М., 1995.

⁴ Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. – М., 1996, №2. – С.142-152; Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII- XX вв.). – М., 1999; Кобринский А.Л. Проблемы государственного строительства в Российской Федерации (по материалам стенограмм пленарных заседаний Государственной Думы в 1993-1995 гг.). - М., 2001.

Российской Федерации сложными отношениями между обществом и государством, между центральной властью и территориями⁵.

Таким образом, в данный период исследователи рассматривали вопросы правового регулирования муниципальных отношений и проблемы разграничения полномочий и взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Значительное внимание авторы уделяли рассмотрению институализации местного самоуправления в России, анализу нормативно-правовых актов и разработке методологии определения понятий «местное самоуправление».

Наиболее важными для темы диссертационного исследования являются работы, посвященные местному самоуправлению в городе Москве и Московской области. В исследованиях рассматривается исторический опыт формирования законодательной основы управления Москвой, содержится общая характеристика правового положения Москвы, анализируются перспективы развития местного самоуправления в городе и методы управления его территорией⁶. В отдельных работах излагается концепция развертывания местного самоуправления в районах Московской области, дается обстоятельный анализ правотворческого процесса по материалам Московской области⁷.

С 1993-2003 г. появилось большое количество литературы, посвященной самоуправлению в России в целом. В то же время исследователи не рассматривали процесс становления системы местного самоуправления в Москве и Московской области, не предпринимали концептуальный его анализ. В работах, как правило, оценивались происходящие управленческие

⁵ Веклер Ф. Пути развития местных органов самоуправления // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. - М., 1996; Hahn, Jeffrey, Attitudes Toward Reform Among Provincial Russian Politicians. Post-Soviet Affairs (January- March 1993), vol.9, no.1, pp.66-85; Theodore Friedgut and Jeffrey Hahn. Local Power and Post-Soviet Politics. Boulder, CO, 1994; Andrews, Josephine and Stoner-Weiss, Kathryn. Regionalism and Reform in Provincial Russia. Post-Soviet Affairs (October-December 1995), vol.11, no.4, pp.384-406.

⁶ Попов А.И. Муниципальное право Москвы: опыт моделирования системного законодательства крупного города. - М., 1999; Попов А.И. Мегалополис как объект управления: Анализ московского законодательства. - М., 1998; Попов А.И. Московский мегалополис: правовые аспекты управления. - М., 1998; Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования. - М., 2002; Государственная власть и местное самоуправление в Москве / под ред. С.А. Авакьяна. - М., 2001; Зотов В.Б. Территориальное управление: (Методология, теория, практика). - М., 1998; Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В. И. Голованов. - М., 1998; Бакушев В.В. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта / Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А. - М., 1998.

⁷ Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 1996.

процессы в Москве, анализировались городской и муниципальный менеджмент в системе власти и управления, рассматривалось состояние местного московского законодательства. Научные разработки, сделанные в этот период, не основывались на эмпирических данных. Местное самоуправление рассматривалось в качестве низшего уровня в региональной системе управления.

С 2003 г. начался новый период изучения российского местного самоуправления в историографии. Он отражает всю противоречивость и незавершенность многих процессов в местном самоуправлении, сложившихся после 1993 г. Работы по местному самоуправлению продолжают носить междисциплинарный характер⁸.

Однако появились новые исследования, в которых местное самоуправление рассматривается с точки зрения культурологии⁹ и философии¹⁰. Кроме того, исследователи уделяли особое внимание проблемам государственного и муниципального управления¹¹. Рассматривая в теоретическом плане общие вопросы местного самоуправления, практический опыт его организации, многие авторы показывали его прямую связь с демократическим устройством общества. Зарубежные исследователи разрабатывали вопросы статуса местной власти и природы местного самоуправления¹².

В целом, отечественные и зарубежные исследователи продолжают критиковать современную организацию самоуправления и доказывают

⁸ Глимеда В.В., Курдюк П.М. Становление и развитие местного самоуправления как института гражданского общества в постсоветской России. – Краснодар, 2009; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. - СПб., 2008; Новокрещенов А.В. Становление местного самоуправления в постсоветской России. – Новосибирск, 2009. С.80; Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. – М., 2010; Финансовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления / Бабко Н.В., Глибцовская Е.В., Гринфельдт Е.С. – М., 2005.

⁹ Арефьев М.А., Давыденкова А.Г., Осипов И.Д. Русская культурология. Часть 1. Культура российского самоуправления. - СПб., 2003.

¹⁰ Дуреев С.П. Местное самоуправление в России: вопросы, теории. – Красноярск, 2005; Савватеев А.И. Механизм правового регулирования общественными отношениями (на примере местного самоуправления) // Социальные процессы и проблемы управления: философские, правовые и исторические аспекты: Информационный вестник. № 5. Екатеринбург, 2002. С. 64-67.

¹¹ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2005; Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. – М., 2008; Гомола А.И. Правовые основы государственного и муниципального управления. – М., 2009; Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2009.

¹² Campbell A. State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // Local government studies, 2006. P. 659-676; Heinemann-Gruder A. Governing the locals. Local self-government and ethnic mobilization in Russia // Osteuropa, 2006. P. 132-133.

необходимость ее реформирования. Авторы используют системный подход, позволяющий рассматривать местное самоуправление с социально-экономических, политических, глобальных процессов; проблемно-хронологический метод, позволяющий выявить основные тенденции развития местного самоуправления. Актуальным является проведение мониторинговых исследований, а также социологических опросов.

Вопросы развития местного самоуправления в Москве и Московской области рассматриваются в основном в диссертационных исследованиях¹³. В них анализируются понятие «местное самоуправление» и его интерпретации, основные направления совершенствования формирования и исполнения местных бюджетов в условиях муниципальной реформы, проблемы правового регулирования местного самоуправления.

В рассмотренные периоды по-разному оценивалась роль местного самоуправления. Для первого периода повышенный интерес к данной теме связан с противоречивостью и нестабильностью нормативно-правовой базы местного самоуправления. Выделение второго этапа развития историографии связано с оформлением общих принципов функционирования местных органов власти в условиях нормативно выстроенной конструкции отношений с государством, обществом в лице населения и отдельных общественных институтов, а также практическим осмыслением ранее допущенных ошибок в регулировании институтов местного самоуправления.

Проблемы формирования органов местного самоуправления в России привлекают внимание представителей различных наук. Ввиду большого количества исследований в сфере местного самоуправления, их можно условно разделить на несколько смысловых групп: государственное и муниципальное управление; правовое регулирование местного самоуправления, местное самоуправление в России; литература,

¹³ Попов С.И. Особенности механизмов взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве: автореферат дисс. ... кандидата политических наук. -М.,2010; Мохорова А.Ю. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Российской Федерации : диссертация ... кандидата политических наук. – Спб., 2005; Тишкина Л.Е. Формирование и исполнение бюджетов муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления : на примере муниципальных образований Московской области : автореферат дис. ... кандидата экономических наук. – М., 2008; Ерохин Н.И. Правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: на примере Московской области. – М., 2004; Зверев С.И. Правовые аспекты организации городского самоуправления в Москве: Сравнительно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук. – М.,2006.

непосредственно затрагивающая вопросы местного самоуправления в Москве и Московской области.

Тем не менее, наличие большого количества литературы в целом не позволяет говорить о систематичности во взглядах и оценках данной проблематики. Вопросы становления и развития местного самоуправления в Москве не имеют системного научного анализа и представлены незначительным кругом работ, что касается работ связанных с изучением процесса формирования органов местного самоуправления в Московской области, то их количество предельно незначительно для выявления имеющихся закономерностей в оценках данного процесса.

Целью исследования является всесторонний анализ специфики институционального становления органов местного самоуправления в Москве и Московской области в 1993-2003 гг. Цель исследования предполагает решение следующих **задач**:

- исследовать процесс трансформации модели местного самоуправления в условиях формирования новой российской государственности;
- выявить особенности формирования российской системы местного самоуправления и его законодательного обеспечения;
- рассмотреть финансово-экономические основы органов местного самоуправления;
- исследовать процесс формирования органов местного самоуправления в Москве и Московской области в указанный период;
- проанализировать нормативно-правовые акты Москвы и Московской области, регулирующие сферу местного самоуправления;
- рассмотреть основные тенденции развития системы местного самоуправления в Москве и Московской области на современном этапе;
- выявить отличия в развитии местного самоуправления в Москве и Московской области.

Обзор источников. Для достижения поставленной цели и решения вышеназванных задач были привлечены разнообразные источники. Исследование основано как на опубликованных, так и на неопубликованных источниках.

Опубликованные источники представлены несколькими группами: нормативно-правовые акты; делопроизводственные и внутренние документы

органов местной власти; публикации лиц, непосредственно реализующих местное самоуправление; материалы периодической печати.

К первой группе источников относятся нормативно-правовые акты, в т.ч. Конституции СССР и РСФСР, Конституция Российской Федерации, союзные и республиканские законы, регламентирующие деятельность Советов разных уровней и их исполкомов, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, Постановления Московской городской Думы, законодательство Москвы и Московской области по вопросам организации и деятельности местного самоуправления, а также ряд нормативных правовых актов министерств и ведомств.

Другую группу источников составляют делопроизводственные и внутренние документы органов местной власти: протоколы и стенограммы заседаний, приказы, распоряжения, ежегодные отчеты, уставы муниципальных образований города Москвы и Московской области¹⁴.

Материалы периодической печати представлены значительным массивом статей, часть из которых непосредственно посвящена местному самоуправлению в Москве и Московской области¹⁵.

Важное место в исследовании темы заняли материалы «круглых столов», раскрывающие практические вопросы деятельности органов местного самоуправления и трудности реального функционирования муниципальных образований, как в Москве, так и в России в целом¹⁶. Статьи, представленные

¹⁴ Стенограммы пленарного заседания ГД ФС РФ от 9.02.1994 г., 16.03.1994 г.; 10.06.1994 г.; Стенограммы заседания Государственной Думы от 15.03.1995 г., 3.06.1995 г.; Устав внутригородского муниципального образования Гагаринское в городе Москве; Решение муниципального Собрания №22/3 от 24.06.2009 г. Об аттестации муниципальных служащих в муниципалитете внутригородского муниципального образования Гагаринское в городе Москве; Устав муниципального образования «Город Подольск в Московской области» № 40-ГР. от 3.05.2000 г.; Устав города Королева Московской области № 76/387 от 22.03. 2000 г.; Устав городского округа Ивanteeвка Московской области № 355/45 от 17.02.2000 г.

¹⁵ Беляев А.В. Картина власти изменилась: в Москве избраны районные собрания и главы управ // Российская Федерация сегодня. 1998. № 4. С. 41-42; Ермолов Ю.А. Самоуправление в Москве: этапы и формы становления // Российские социально-политические вести. 1999. № 1. С. 13-16; Козлова Т.А. Местное самоуправление: опыт г. Москвы // Журнал российского права. 2000, № 12. С. 44-48; Наугоград как метод развития // Городское управление. 2004. №1. С.22-32; Савицкий В. Система власти города Москвы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. №1. С. 134-142; Афанасьев М. Реформа или контрреформа//Власть.1994.№5. С.30-35; Воронин А., Мурашко А., Троицкий В., Шипов В. Как наполнить пересохшее русло бюджетных рек //Муниципальная власть. 1997. №1. С. 43-44.

¹⁶ Местное развитие: теория и практика: Материалы международной научно-практической конференции 4.06.2002 г. – Кемерово, 2003; Местное самоуправление в России: Материалы общероссийской общественной организации «Муниципальная академия» (21.10.1999 г., Москва) и «круглого» стола «Местное самоуправление в России»; Местное самоуправление в России: сборник

в этих сборниках, являются по большей части плодами практической деятельности лиц, непосредственно реализующих теоретические положения местного самоуправления.

Другим источником являются мемуары исследователей, занимающихся вопросами территориального управления, функционирования органов местного самоуправления в Москве¹⁷.

Основными неопубликованными источниками исследования являются документы префектур округов города Москвы, районных управ и муниципалитетов, управ районов города Москвы, внутригородских муниципальных образований, находящихся в Центральном архиве города Москвы (ЦАГМ)¹⁸.

В Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ) содержатся протоколы заседаний Политсовета ДПР по выборам в органы власти субъектов Российской Федерации; документы региональных организаций ДПР о проведении на местах избирательных кампаний в Государственную Думу и органы местного самоуправления; переписка председателя ЦК ДПР с муниципалитетами о местном самоуправлении и распределении полномочий по уровням власти Российской Федерации¹⁹.

Часть сведений содержится в документах, хранящихся в архиве Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, который содержит материалы по формированию органов местного самоуправления в Российской Федерации²⁰. Другим важным источником являются документы архива Избирательной комиссии Московской области, касающиеся проведения выборов в органы местного самоуправления в Московской области: статистические данные, общая характеристика избирательных кампаний, законотворческая деятельность Избирательной комиссии Московской области.

статей: Материалы к конференции Общероссийской общественной организации «Муниципальная академия» (17.10.2001 г., Москва) и научно-практической конференции «Муниципальное управление и современные информационные технологии» (18.10.2001 г., Москва). – М., 2002; Об особенностях правового регулирования местного самоуправления в городах федерального значения. Материалы «круглого» стола. – М., 4-5 апреля 2002.

¹⁷Брячихин А.М. Россия-город-власть. Москва: факты, поиск, проблемы, становление. – М., 1995.

¹⁸ЦАГМ. Ф. 3567, 3556, 3529, 3506, 3491, 3436, 3481.

¹⁹РГАСПИ. Ф. 661. Оп. 1. Д.107, Д.220, Д.226; Ф. 661. Оп. 2. Д.32, Д. 272.

²⁰Архив ЦИК Российской Федерации. Материалы по формированию органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1998.

В работе использованы архивные материалы Совета муниципальных образований Московской области: протоколы заседания Президиума Совета муниципальных образований Московской области, решения, письма, обращения в государственные органы власти.

Кроме того, в работе использованы личные архивы, предоставленные заместителем руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы Н.И. Бледной, заместителем председателя Избирательной комиссии Московской области Н.Г. Земсковой, председателем муниципального Собрания - Руководителем внутригородского муниципального образования Гагаринское в городе Москве А.Л. Кобринским, заместителем главы администрации по вопросам экономики и финансов, имущественных отношений и землепользования, предпринимательства и потребительского рынка города Ивантеевки Московской области Е.Н. Ампилоговой.

Таким образом, круг источников по интересующей нас проблеме достаточно разнообразен и обширен. Имеющиеся документы и материалы позволяют проанализировать процесс становления системы местного самоуправления в Москве и Московской области, а также механизм формирования и практику функционирования органов местного самоуправления в Москве и Московской области в исследуемый период.

В целом для исследования особую значимость приобретает анализ нормативно-правовых актов, которые являют собой результат взаимодействия многих разнонаправленных интересов. В работе анализируется не только процесс создания текущих нормативных актов по вопросам местного самоуправления, но и актов, утративших силу. Последние представляют интерес с исторической точки зрения, поскольку с их помощью можно проследить процесс принятия решения относительно выбора оптимальной модели местного самоуправления в регионе и проанализировать структуру и полномочия органов местного самоуправления.

В документах текущих архивов содержатся разрозненные сведения о местном самоуправлении в России, как правило, не включающие в себя комплексный анализ процесса становления местного самоуправления и материалы аналитического характера. Они представляют собой предложения населения по реформированию института местной власти, переписку с регионами по вопросам местного самоуправления.

Низкий уровень делопроизводства органов местного самоуправления в 1990-е гг. выразился в небрежном хранении документов. Документы поступали в архивы не в полном объеме, поскольку некоторые из них не подлежали обязательной сдаче в архив. В настоящее время материалы по вопросам местного самоуправления преимущественно хранятся у лиц, непосредственно реализующих местное самоуправление.

Методологические принципы исследования. Основным методологическим принципом исследования является системный подход, основывающийся на сочетании многих сфер научного знания и включающий углубленную систему научных принципов и методов исследования и действия. Принцип историзма позволил проанализировать развитие института местного самоуправления, выявить качественные изменения в сфере местного самоуправления в рассмотренный период.

При сравнительно-правовом анализе местного самоуправления Москвы и Московской области рассматривались отдельные проблемы становления местного самоуправления в различных городах Московской области, что позволило использовать метод исторической индукции. Оценочно-структурный метод позволяет дать оценку эффективности системы местного самоуправления и методам ее реформирования. Использование автором синергетического подхода позволило ориентироваться не только на анализ внешних воздействий, но и на внутренние характеристики отдельно взятого муниципального образования. Логический метод позволил посредством корреляционных связей составить хронологическую последовательность ранее неизученных событий в сфере развития местного самоуправления в Московской области. В целях восстановления данных, документальное подтверждение которых отсутствует в источниках, был привлечен комплекс методов сбора и обработки информации: статистический анализ, опрос лиц, осуществляющих местное самоуправление.

Научная новизна заключается в постановке проблемы, не получившей до настоящего времени комплексного анализа в исторических трудах. Данная работа является одним из специальных исследований, посвященным становлению системы местного самоуправления в Москве и Московской области в конце XX – начале XXI вв.

На основе анализа архивных и опубликованных источников становления системы органов местного самоуправления в Москве и Московской области в

исследовании предпринимается попытка представить наиболее актуальные проблемы развития российского местного самоуправления на примере конкретных субъектов России, обладающих признаками уникальности.

Основываясь на историческом опыте организации местного самоуправления в Москве и Московской области, предпринята попытка выявить различия в развитии местного самоуправления в указанных субъектах Российской Федерации, касающиеся не только организации органов местной власти, но и определения полномочий в решении вопросов местного значения, что в перспективе позволяет моделировать определенные программы обеспечения практической деятельности местных органов на отдельных административных территориях государства.

Впервые в научный оборот вводятся архивные документы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Избирательной комиссии Московской области, касающиеся проведения выборов в органы местного самоуправления в Московской области. В работе использованы архивные материалы Совета муниципальных образований Московской области, а также личные архивы лиц, реализующих местное самоуправление, которые позволили проследить процесс принятия местными властями решений относительно выбора той или иной модели формирования органов местного самоуправления, а также выявить основные проблемы в становлении системы местного самоуправления в Москве и Московской области.

Практическое значение диссертации. Результаты исследования позволяют составить комплексное представление о развитии местного самоуправления в Москве и Московской области в 1993-2003 гг. В работе проанализирована степень эффективности деятельности органов местного самоуправления в данных субъектах Федерации, их способность решать текущие региональные проблемы. Материалы и выводы исследования представляют интерес для государственных органов, муниципальных органов власти и научно-исследовательских центров. Фактологические и аналитические материалы, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы в целях совершенствования деятельности органов местного самоуправления.

Выводы, сделанные в диссертационном исследовании, могут быть использованы при подготовке спецкурсов «История государства и права», «История Отечества», чтении курсов по отдельным вопросам теории

управления, подготовке кадров для местных органов власти.

Положения, выносимые на защиту:

- Переходный период от советской к современной демократической модели местного самоуправления проходил весьма болезненно. Меры, направленные на повышение роли Советов в управлении государством в середине 1980-х гг., сменились пониманием их несоответствия новой вертикали власти.

- Выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти означало самостоятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, предоставляемых законом, который принимается органом государственной власти.

- Представления о местном самоуправлении Москвы и Московской области после принятия Конституции Российской Федерации формировались по ходу реформ, зачастую получая свое воплощение в законодательстве без должного осмысления.

- Практика превалирующей роли государства в формировании и обеспечении организации системы местного самоуправления осложняла становление местного самоуправления в Российской Федерации.

- Процесс формирования органов местного самоуправления в Московской области не являлся таким сложным и многогранным как в городе Москве, где сформировался до 2001 г. беспрецедентный случай в государственной правовой системе России - наличие двойного статуса органов власти Москвы, как власти одновременно государственной и местной.

- Проблемы развития органов местного самоуправления в Москве и Московской области являются общими в части уточнения прав, ответственности органов местного самоуправления при реализации вопросов местного значения; низкого качества внутренних документов; дефицита бюджета муниципальных образований.

- Несмотря на то, что Москва и Московская область образуют огромную московскую агломерацию, история органов местной власти в указанных субъектах Федерации демонстрирует различные условия их развития.

Апробация работы. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании на кафедре политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова. Основные положения работы представлены в выступлениях

на научно-практических конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых: «Ломоносов 2010» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2010), «Ломоносов 2011» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2011), «Теоретические и практические аспекты социально-экономического и политического развития стран Центральной Азии и СНГ» (КазАТиСО, 2010, 2011). Основные положения и выводы диссертации представлены в 7 публикациях, в том числе в двух статьях, изданных в рецензируемых журналах рекомендованного перечня ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертационного исследования соответствует целям и задачам исследования, включает введение, две главы, заключение, список использованной литературы и источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность и новизна темы исследования, дан обзор историографии и источников, определены объект, предмет, хронологические рамки, цели и задачи работы, охарактеризована методологическая основа, рассмотрена практическая значимость работы.

В Главе 1 – «Основы местного самоуправления в Российской Федерации в 1993-2003 гг.», рассматривается нормативно-правовая основа местного самоуправления как система нормативно-правовых актов, обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации; финансово-экономическая основа, представляющая собой совокупность норм права, которые закрепляют и регулируют общественные отношения в сфере финансового и бюджетного планирования в деятельности органов местной власти; а также историческая основа, обуславливающая необходимость осмысления процессов, используя анализ исторического прошлого и современных тенденций.

В разделе 1.1. - **«Трансформация модели местного самоуправления в условиях формирования новой российской государственности»** рассматривается переход от советской модели местного управления к модели местного самоуправления, сформировавшейся в Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 12.12.1993 г. Короткий расцвет Советов конца 1980-х гг. сменился в условиях политической борьбы их кризисом в начале 1990-х гг. Президентская власть, воспринимая Советы как

препятствие своим начинаниям, реализовывала меры по укреплению вертикали исполнительной власти и ослаблению представительной власти на местах. Постепенно все больше власти сосредотачивалось в руках глав местных администраций, что влекло за собой возникновение конфликтов между ними и местными Советами.

Внесенных изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. и принятия ряда законов о местном самоуправлении, оказалось недостаточно для эффективного функционирования органов местной власти. На практике оставался нерешенным круг вопросов, связанный с формированием бюджета и обеспечением постоянными источниками дохода. Органы местного самоуправления не имели существенных рычагов для проведения сильной социальной политики. Становилось все более очевидным, что деятельность центральных и региональных органов государственной власти не может являться эффективной без совершенствования системы управления и самоуправления на местном уровне.

Процесс демократизации в 1990-е гг. вызвал дистанцирование государственной власти от органов местного самоуправления, что привело к закреплению на конституционном уровне принципа невключения местного самоуправления в систему государственной власти.

Таким образом, советская модель местного управления постепенно эволюционировала в современную модель местного самоуправления, характеризующуюся демократизацией и автономизацией местных органов власти. Принятие Конституции Российской Федерации 12.12.1993 г. обозначило новый этап в развитии органов местного самоуправления, принципиально изменив взаимоотношения между органами государственной и местной властей.

В разделе 1.2. - **«Процесс формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации»** показано развитие нормативно-правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации и процесс внесения проектов федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для рассмотрения в Государственной Думе.

Центр активности сторонников развития местного самоуправления переместился в Государственную Думу, где был создан специальный Комитет по вопросам местного самоуправления. Депутаты приводили примеры грубых

нарушений на местах со стороны глав администраций и местных избирательных комиссий. Значительное число несоответствий положений в конституциях, законах, нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации Основному закону государства выявило необходимость внесения в парламент проекта федерального закона о местном самоуправлении.

На рассмотрение Государственной Думы были внесены президентский проект, а также проекты заместителя председателя Комитета по вопросам местного самоуправления И.В. Муравьева и представителя фракции Аграрной партии России А.А. Долгополова. Все три проекта являлись по большей части декларативными. В них отсутствовали четкие указания по порядку их реализации и санкциям за неисполнение норм.

После вступления в силу Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. на федеральном уровне возникли новые элиты, заинтересованные в укреплении местной автономии.

К 1998 г. в сфере местного самоуправления обозначилось несколько проблем, что не позволило муниципальным властям стать полноценными партнерами федеральной власти. Мэрами в некоторых регионах становились кандидаты с криминальным прошлым. Ситуация осложнялась отсутствием возможностей и стимулов у муниципальных властей к проведению эффективной хозяйственно-экономической политики в сфере местного самоуправления.

5.05.1998 г. ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления Российской Федерацией, определившая минимальные права местного самоуправления. Новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. урегулировал вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формами контроля органов государственной власти за реализацией органами местного самоуправления переданных полномочий; установил пять видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения.

Кроме того, полномочия органов местного самоуправления прописаны во многих отраслевых законодательных актах²¹. Основные выводы по возникшим материально-правовым и процессуально-правовым вопросам в сфере местного самоуправления закрепляются в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации²².

На уровнях субъектов Российской Федерации вопросы регулирования местного самоуправления отражены в их Конституциях и уставах. В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации вопросы организации местного самоуправления, как правило, регулируются в самом общем виде. Более подробно данные вопросы регулируются в законах субъектов Российской Федерации²³.

Необходимым элементом правовой основы местного самоуправления также являются документы, принимаемые на местном уровне. К муниципальным правовым актам относятся устав муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, постановления должностных лиц местного самоуправления, правовые акты представительного органа местного самоуправления, правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан.

Таким образом, создать качественную и эффективную систему законодательства о местном самоуправлении на практике оказалось весьма сложным делом. Правовое сознание применительно к самоуправлению не было сформировано. При создании нормативно-правовой базы необходимо было отработать терминологию, принципы формирования и функционирования органов местного самоуправления. Значительный правовой массив требовал от муниципальных властей активной работы с правовой информацией в области отслеживания его динамики, а от региональных и федеральных органов - содействия местным органам в части разработки методических материалов. Так, начала формироваться нормативно-правовая база местного самоуправления, включающая

²¹ Земельный кодекс Российской Федерации. - М., 2001; Федеральный Закон №28-ФЗ от 12.02.1998 г. «О гражданской обороне». – М., 1998; Федеральный Закон №96-ФЗ от 4.05.1999 г. «Об охране атмосферного воздуха». – М., 1999.

²² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. №3. С. 37-41.

²³ Закон Республики Марий Эл «Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл»//Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2004. № 7. ст. 184; Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

международные, федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты.

В разделе 1.3. - «**Финансово-экономическая основа органов местного самоуправления**» рассматриваются формирование и использование муниципальной собственности, структура местных финансов, формы финансовой помощи местным бюджетам; выявлена проблема несоответствия материальных ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям и тенденция к увеличению дефицита бюджетов.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Проект, направленный на обеспечение самостоятельности местных бюджетов путем закрепления за ними определенной доли федеральных налогов, получил название Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Проект был подписан Президентом Российской Федерации 25.09.1997 г.²⁴ Однако на практике исполнение данного закона фактически оказалось заблокировано как регионами, так и федеральным центром.

Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» установил структуру местных финансов, которые включали средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, а также другие финансовые средства.

Одним из вариантов выравнивания бюджетной обеспеченности является выделение местным бюджетам дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, районов. Еще одной формой финансовой помощи местным бюджетам является выделение субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов.

²⁴ Федеральный закон № 126-ФЗ от 25.09.1997 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. 1997. 30 сентября.

В целом по России наметилась тенденция к увеличению дефицита бюджетов. Задолженность местных бюджетов в конце 1994 г. составила 12,4 %, в 1995 г. – 16,8 %, в 1996 г. – 32,1 %, в 1997 г. – 48,4 %, что связано с увеличением расходов на покрытие убыточных сфер местного хозяйства²⁵. К примеру, расходы на сферу жилищно-коммунального хозяйства возросли с 11,1 % до 22,8 % в связи с принятием ветхого ведомственного жилья на баланс муниципальной собственности²⁶.

Таким образом, представления о местном самоуправлении в начале 1990-х гг. формировались по ходу реформ, зачастую получая свое воплощение в законодательстве без должного осмысления. В нормативно-правовых актах периодически расширялись либо сужались полномочия органов местного самоуправления в экономической сфере. Несмотря на сравнительно детальную проработку в законах положений, регулирующих финансово-экономическую основу местного самоуправления, на практике отсутствовал отлаженный механизм обеспечения органов местного самоуправления соответствующими финансовыми ресурсами, не были определены механизм формирования доходной части местных бюджетов и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности.

Эффективная деятельность органов местного самоуправления во многом зависит не только от наличия комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением роли и места местного самоуправления, своих прав и возможностей в его осуществлении. Именно неразрывное сочетание исторической, правовой и экономической основ приводит к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

В Главе 2 – «Особенности развития местного самоуправления в городе Москве и Московской области в 1993-2003 гг.» выявляется специфика муниципального управления в указанных субъектах Российской Федерации.

В разделе 2.1. – **«Формирование органов местного самоуправления»** показана структура органов местного самоуправления в Москве и Московской

²⁵ Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С.409.

²⁶ Воронин А., Мурашко А., Троицко В., Шипов В. Как наполнить пересохшее русло бюджетных рек //Муниципальная власть. 1997. №1. С. 43-44.

области в 1993-2003 гг. Устав города Москвы закрепил двойной статус городских органов власти: одновременное исполнение соответствующих полномочий в качестве органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления города Москвы. Положениями Устава создание внутригородских муниципальных образований предусмотрено не было, а организация власти на уровне районов осуществлялась путем избрания главы районной Управы по представлению Мэра города. Кроме того, Московская городская Дума имела возможность отмены принятого районным Собранием решения. Указанные выше концептуальные решения законодателя явно не отвечали основным принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Весной 2001 г. в московское законодательство были внесены значительные изменения в рамках концепции развития местного самоуправления, установившей, что органы власти города утрачивают двойной статус и органами местного самоуправления становятся районные Управы, на уровне города органы местного самоуправления не образуются.

Согласно закону № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 06.11.2002 г. местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы, включая районы города Зеленограда. Органами управления муниципальных образований являются муниципальное Собрание (представительный орган), муниципалитет (исполнительно-распорядительный орган) и иные органы местного самоуправления, образованные в соответствии с Уставом муниципального образования.

В Московской области на период поэтапной конституционной реформы осуществлялось два вида местного управления: государственное управление на местном уровне в районах и городах областного значения и местное самоуправление в пределах населенных пунктов и на остальной территории района²⁷. Избранный населением глава муниципального образования возглавлял исполнительный орган местного самоуправления, а также входил в

²⁷ Приложение №5 к Указу Президента Российской Федерации №1738 от 24.10.1993 г. «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве и Московской области».

состав представительного органа и председательствовал на его заседаниях. При этом представительный орган, не имеющий своего аппарата и юридических прав, являлся малочисленным. Подобная практика действовала и в городе Ивантеевке, где глава города являлся председателем городского Совета депутатов и главой администрации. После 2006 г. за главой города остались лишь полномочия главы администрации.

В законе Московской области №27/96-ОЗ «О местном самоуправлении в Московской области» от 13.06.1996 г. установлено, что структура органов местного самоуправления определяется местным сообществом муниципального образования самостоятельно, что было подчеркнуто и в Уставе Московской области №5/108 от 05.11.1996 г.²⁸ Органами местного самоуправления являются представительный орган местного самоуправления и исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Совет депутатов муниципального образования является представительным органом. К примеру, представительный орган местного самоуправления в городе Подольске Московской области получил название Подольский городской Совет²⁹. Он состоит из 24 депутатов, избираемых населением города по 24 мандатным избирательным округам сроком на 4 года. Его заседания являются правомочными при условии присутствия не менее двух третей от числа депутатов, установленного для Совета депутатов.

Исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления является администрация муниципального образования, формируемая главой муниципального образования самостоятельно либо главой администрации.

Таким образом, практически все уставы муниципальных образований Московской области продублировали нормы федерального закона, что не позволило разработать и применить порядок реализации правотворческой инициативы населения применительно к каждой территории отдельно взятого муниципального образования. Процесс формирования органов местного самоуправления в Московской области не являлся таким сложным и многогранным как в городе Москве, где сформировался беспрецедентный случай в государственной правовой системе России - наличие двойного

²⁸ Закон Московской области №27/96-ОЗ «О местном самоуправлении в Московской области» от 13.06.1996 г.; Устав Московской области №5/108 от 5.11.1996 г.

²⁹ Устав муниципального образования «Город Подольск в Московской области» №3.05.2000 г. № 40-ГР.

статуса органов власти Москвы, как власти одновременно государственной и местной. Московская городская Дума обладала широкими полномочиями в сфере местного самоуправления, имея возможность отмены принятого районным Собранием решения. С введением в 1997 г. института советников и формированием районных Собраний фактически началось функционирование важной составляющей части местного самоуправления - представительных органов власти районов.

В Московской области нормы Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. наложились на практику действия местной власти, сформированную «президентской реформой» местного самоуправления в 1993 г., и привели в некоторых городах Московской области к установлению структуры органов местного самоуправления «сильный мэр» - «слабый совет». Ситуация осложнялась непониманием местных властей процесса формирования органов местного самоуправления, что сопровождалось нарушениями ими законодательства и признанием нелегитимности проходящих выборов.

В разделе 2.2. – **«Законодательное регулирование системы местного самоуправления»** рассмотрено развитие нормативно-правовой базы местного самоуправления в Москве и Московской области в 1993-2003 гг. В разделе отмечено, что законодательство в области местного самоуправления указанных субъектов Федерации прошло длительный путь своего развития, периодически нуждаясь в совершенствовании. Многие нормативно-правовые акты в рассмотренный период не согласовывались между собой, имели место пробелы, коллизии в части распределения функций и полномочий между органами местного самоуправления и территориальными органами исполнительной власти. Проведенный анализ законодательной базы местного самоуправления позволил выявить особенности развития системы местного самоуправления в Москве в 1993-2003 гг.

Таким образом, органы власти столицы совмещали в себе функции органов государственного управления и местного самоуправления. Главы районных управ, являясь одновременно руководителями администрации района и председателями представительного органа местного самоуправления, назначались мэром. В Московской области органы местного самоуправления в рассмотренный период также не имели возможности

полностью реализовывать свои права, гарантированные им Европейской Хартией местного самоуправления и Конституцией Российской Федерации. В 2000-2001 гг. в Московской области наметились тенденции протестного голосования на выборах и низкой явки на голосование, связанные с недостаточным информированием избирателей о выборах, отсутствием достойных кандидатов.

Существенные изменения в законодательство о местном самоуправлении были внесены посредством серии длительных и многоступенчатых судебных процессов. Нормативно-правовые акты, регулирующие местное самоуправление в Московской области, подробнее раскрывали понятия, которые использовались в законе, что свидетельствовало об осознании властями цели и практического назначения органов местного самоуправления. Федеральная власть столицы и области понимала необходимость материально-технического обеспечения органов местного самоуправления, либерализации общих нормативных требований к структуре, полномочиям, порядку образования органов местного самоуправления.

В разделе 2.3. – **«Основные тенденции развития системы местного самоуправления на современном этапе»** рассматриваются проблемы развития местного самоуправления в Москве и Московской области с 2003 г. В процессе реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. возникали проблемы, связанные со спецификой властных отношений и историческими традициями развития местного самоуправления в каждом субъекте Российской Федерации. Хозяйственно-экономический потенциал Москвы и Московской области обусловил их разные экономические возможности. Помощь государства в развитии местного самоуправления в Москве и Московской области состояла в государственном внедрении программно-целевого метода, реализации программы государственной поддержки развития муниципальных образований.

В настоящее время перед органами местного самоуправления Москвы и Московской области стоят задачи, решение которых требует не только новых подходов в управлении, но и развития гражданского общества. Отсутствие личной и общественной заинтересованности в реальной деятельности институтов местного самоуправления повлекло за собой проблему возникновения барьера между местными органами власти и населением, что

явилось краеугольным камнем, препятствующим организации местного самоуправления в нашем государстве.

В разделе рассмотрены примеры вовлечения населения в процессы разрешения вопросов местного значения в муниципальных образованиях, выявлены критерии эффективности местного самоуправления: управление бюджетными средствами; строительство и обеспеченность населения жильем; организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы; здравоохранение и здоровье населения.

Таким образом, организация местного самоуправления и его эффективное функционирование является не только задачей государственных органов власти и представителей органов местной власти, но и непосредственно населения. Эффективность местного самоуправления определяется способностями и возможностями органов местного самоуправления действенно и результативно решать финансово-экономические, социальные, организационные задачи, обеспечивать диалог с населением, а также повышать его правовую культуру.

На практике местное самоуправление оказывается ограниченным в части финансовой и функциональной зависимости от вышестоящей вертикали власти. В тоже время расширяется круг вопросов, переданный органам местного самоуправления органами государственной власти в сфере медицины, пожарной охраны, образования.

Программы государственной поддержки развития муниципальных образований позволяют выявить основные проблемы развития органов местного самоуправления в Москве и Московской области, являющиеся в некотором смысле общими: проблема уточнения прав, ответственности органов местного самоуправления при реализации вопросов местного значения; низкое качество внутренних документов; дефицит бюджета муниципальных образований. Отдельную проблему составляет низкая осведомленность населения в вопросах управления на территории муниципального образования.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги работы, обобщены выводы, сделанные в главах.

Реформы в сфере местного самоуправления были обусловлены объективными историческими предпосылками. Местное самоуправление в

исследуемый период прошло сложный путь от отрицания принципа местного самоуправления официальной идеологией и впоследствии адаптации к новым социально-экономическим условиям до его конституционного признания.

Причинами введения местного самоуправления являлись усиление ведомственной централизации, которое привело к серьезным осложнениям в экономической и социальной сферах; декларативный характер законов о местных Советах, содержащих права и обязанности, которые не были подкреплены необходимыми материальными ресурсами; давление министерств, ведомств, партийных органов на Советы народных депутатов. Кроме того, положения указов Президента Российской Федерации, принятых осенью 1993 г., уже не соответствовали Конституции РСФСР 1978 г., поэтому попытка вписать местное самоуправление в существующую систему власти не могла дать желаемого результата.

Конституционное закрепление принципа невключения местного самоуправления в систему государственной власти не решило проблемы организации и функционирования органов местного самоуправления, поскольку в государстве и обществе должны были сформироваться соответствующие условия для реализации данной нормы, а также получить распространение практика разработки федеральных, региональных и муниципальных нормативно-правовых актов.

Нормативная модель местного самоуправления, изложенная в федеральных законах, была весьма далека от истинного положения дел. Возник ряд проблем в связи с недостаточной полнотой законодательного регулирования в части разграничения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти; несоответствием некоторых положений в федеральных нормативно-правовых актах, принятых до вступления в силу Конституции, конституционному статусу местного самоуправления; нарушением законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления; недостаточным обеспечением финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; нехваткой квалифицированных муниципальных кадров.

Несмотря на определение сущностных принципов формирования и развития местного самоуправления в законодательстве, без регулирования норм в части обеспечения материально-финансовыми ресурсами местное самоуправление не может эффективно функционировать. Очевидно, что

местные органы власти должны обладать достаточной самостоятельностью, подкрепленной финансовой базой, что является условием их эффективной деятельности. Другим критерием эффективности местного самоуправления является устранение укоренившейся в русском менталитете установки, что инициатива исторического действия исходит от царя, государства. Рассматривая решение местных вопросов только через призму государственной власти, граждане зачастую преувеличивают возможности и пределы государственно-правового вмешательства в общественные процессы.

История органов местной власти в Москве и Московской области демонстрирует различные условия их развития. В Москве до 2001 г. установился двойной статус органов власти города как власти одновременно государственной и местной, что обусловило показательность коллизий между городскими органами власти и органами местного самоуправления. В Московской области не было создано подобной системы управления, предусматривающей огромную власть мэра и Правительства, при наличии тенденции ко все большему усилению исполнительной власти.

Подчеркнутой особенностью организации системы органов местного самоуправления после 2001 г. в Москве явилось наличие определенной платформы в виде довольно успешно функционирующих органов государственной власти города. Вместе с тем, в ходе образования и развития данной системы в части своего правового статуса нашла свое отражение специфика Москвы, что вызвало неизбежное тяготение городского законодателя и правоприменителей к максимальной степени присвоения полномочий местных органов власти к полномочиям органов государственной власти при наличии видимой самостоятельности и обособленности созданных органов местного самоуправления.

Другим существенным различием является статус Москвы как города федерального значения, столицы государства. Вместе с тем, Москва является крупным городом-мегаполисом, центром размещения на своей территории органов власти и управления Московской области.

В городе Москве при наличии высокой концентрации населения и незначительном количестве органов местного самоуправления (по сравнению с Московской областью) в границах сравнительно малой территории финансирование местного самоуправления по настоящее время осуществляется в основном за счет субвенций города. В Московской области

при значительной территории и большом количестве органов местного самоуправления со сравнительно низкой концентрацией и количеством населения доходы муниципальных образований формируются преимущественно за счет собственных доходов при наличии субвенций из федерального бюджета.

В отличие от Московской области, где на одной и той же территории не функционируют одновременно органы государственной власти (управы) и органы местного самоуправления, во внутригородских муниципальных образованиях существует ряд проблем, связанных с несбалансированностью полномочий руководителя внутригородского муниципального образования и руководителя муниципалитета, претензиями глав управ на управление де-факто внутригородскими муниципальными образованиями.

В принятых нормативно-правовых актах об организации местного самоуправления в Москве и Московской области в рассмотренный период по-разному решалась проблема отнесения вопросов местного значения. В Московской области круг вопросов местного значения муниципального образования гораздо шире, чем в муниципальных образованиях города Москвы.

Изучение практики реформ, проводимых в сфере местного самоуправления в Москве и Московской области, играет важную роль в укреплении органов местного самоуправления, совершенствовании их работы и повышении эффективности функционирования. В целом, в настоящее время местное самоуправление в рассмотренных субъектах Российской Федерации организовано в полном соответствии с законодательством, однако нуждается в серьезном реформировании, особенно в городе Москве.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ

1. Практические вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и населения // Социология власти. Научный и общественно-политический журнал РАГС. – М.: Издательство РАГС, 2011. № 6. С.130-136.

2. Этапы правового регулирования местного самоуправления в Москве на рубеже XX–XXI вв. // Социология власти. Научный и общественно-политический журнал РАГС. – М.: Издательство РАГС, 2012. № 3. С. 164-169.

Статьи в других изданиях:

3. Методики исследования системы местного самоуправления в Москве и Московской области// Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2010» / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев, А.В. Андриянов [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2010. — 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. (0,13 п.л.)

4. Развитие местного самоуправления в Москве в 1991-2003 гг.// Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2011» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2011. — 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. (0,13 п.л.)

5. Использование программно-целевого метода в деятельности органов местного самоуправления на примере г. Москвы // Теоретические и практические аспекты социально-экономического и политического развития стран Центральной Азии и СНГ. - В 3 томах. -Т.2./редкол.: Бесбаев М.С., Жакишева С.А. – Алматы: «TST company», 2010. – С. 108-114.

6. Вовлечение населения муниципальных образований г. Москвы в муниципальное управление // Теоретические и практические аспекты социально-экономического и политического развития стран Центральной Азии и СНГ. - В 3 томах. -Т.3./редкол.: Бесбаев М.С., Бесбаева Б.М., Жакишева С.А. – Алматы: «TST company», 2011. – С. 104-118.

7.Историография становления системы местного самоуправления в Москве и Московской области в конце XX - начале XXI вв.// Теоретические и практические аспекты социально-экономического и политического развития стран Центральной Азии и СНГ/ под ред. Бесбаева М.С., Жакишевой С.А. - В 3 томах. - Т. 2. - Алматы: Центр оперативной печати КазАТиСО, 2012. - С. 38-47.