УДК 651.01 + 658.3-057.17

В.Е. Хвощев, Ю.И. Нетруненко

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ПОСТСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

Понятие «самоуправление» давно и прочно вошло в тезаурус политической науки. И в советский и в постсоветский периоды нашей истории, и в научном социализме и в современной российской политологии ему уделялось и уделяется повышенное внимание. Достаточно глубокое и конкретное отражение проблемы самоуправления нашли в научных периодических изданиях[1], на совещаниях, конференциях, круглых столах[2], докладах[3], реже встречаются монографические труды по этим вопросам[4]. Последние 1,5—2 десятилетия интерес науки к самоуправлению становится, по нашему мнению, более утилитарным и односторонним.

По-видимому, природа социализма и коммунизма предполагает большую опору на самоуправление широких народных масс, а откровенный вульгарный капитализм, который упорно навязывается России в последние два десятилетия, принципиально враждебен идее самоуправления и, если и совместим с ней, то частично и временно. Возводимому новому общественному укладу в больших масштабах требуется политически стерилизованная и безликая рабочая сила, лишенная побуждений к самодеятельности, вторгающейся в сферу прямых интересов собственников. Сегодня эти интересы охватывают, главным образом, сферу материального производства, а, следовательно, и самоуправление здесь сталкивается с ожесточенным противодействием собственников, нейтралитетом государственных чиновников и равнодушием работников. В результате взаимодействия этих субъектов производственное самоуправление на российских предприятиях и в учреждениях дезорганизовано и утратило даже прежнее минимальное влияние.

Другая ситуация складывается в бытовой сфере и особенно — жилищно-коммунальной. По разным причинам здесь нет заинтересованных собственников, а выполняющее их функции государство стремится снять с себя обременительную обязанность по содержанию убыточного хозяйства и переадресовать ее непосредственно населению. Разумеется, что государственный чиновник проявляет интерес к такой передаче функции лишь в той ее части, которая касается общественных работ, пытаясь сохранить за собой распределение бюджетных средств, выделяемых на содержание бытового сектора. Подобным образом усеченное местное самоуправление граждан безуспешно стимулировалось и в советские и во все последующие времена. Очевидно, что стать реальной силой общественно-политической жизни, фундаментом социального обустройства, действенным фактором национальной безопасности местное самоуправление сможет лишь тогда, когда в руках населения сосредоточатся необходимые ресурсы и средства его жизнедеятельности. По этим и многим другим причинам проблемы местного самоуправления уже сегодня являются актуальными для России и волнуют высокие субъекты политической власти.

Роль местного самоуправления в организации общественной жизни в настоящее время общепризнанна и не нуждается, казалось бы, в пространных доказательствах. Между тем, подавляющее боль-

[1] Абрамов, В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В.Ф. Абрамов // СОЦИС. — М., 1997. — № 1. — С. 120—125; Авакьян, С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона / С.А. Авакьян // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — М., 1996. — № 2. — С. 3—33; Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАЕ) / В.П. Антонова, Е.В. Мирошниченко, Л.А. Ревенко // Государство и право. — М., 1997. — № 5. — С. 24—45; Нечаев, В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) / В.Д. Нечаев // ПОЛИС. — М., 2005. — № 3. — С. 92—102.

[2] См., например: Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва, 17 февраля 1995 г. — М., 1995; Васильев, В.И. Не насаждать искусственно, дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научной конференции в МГУ / В.И. Васильев // Российская Федерация. — М., 1994. — № 5. — С. 28—31; Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАЕ) / В.П. Антонова, Е.В. Мирошниченко, Л.А. Ревенко // Государство и право. — М., 1997. — № 5. — С. 24—45.

[3] Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — М., 1997. — № 2 (44). — С. 31—64.

[4] Безобразов, В. Земские учреждения и самоуправление / В. Безобразов. — М., 1874; Васильчиков, А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1 / А. Васильчиков. — СПб., 1869; Рыженков, С. Реформа местного самоуправления в региональном измерении / С. Рыженков. Ред. Н. Винник. — М., 1999.

шинство работ, посвященных местному самоуправлению, носят прикладной или, в лучшем случае, концептуальный характер. Свои общие представления о нем исследователи пытаются, как правило, аргументировать слабо систематизированным местным материалом, не задумываясь о сущности и содержании самого явления. Так, к примеру, диссертационные исследования в этом направлении изобилуют однообразными подходами с новациями, касающимися лишь специфики локальных проявлений феномена на постсоветском пространстве[5], сравнительного анализа российского и зарубежного опыта[6] и в редких случаях — его природы и сущности[7]. Складывается впечатление, что по проблемам местного самоуправления идет малопродуктивное накопление случайных фактов, которые в совокупности не складываются в процессы и не отражают объективных тенденций социального развития. По этой причине научные разработки в этом направлении, зачастую, выглядят как громоздкие «кейс-стади» проекты с неуместными и сомнительными обобщениями.

Изъяны «кейс-стади»-методики многим авторам удается частично преодолеть с помощью получившего в последнее время широкое распространение метода сравнительного анализа действительности, основанного на «советско-постсоветской» периодизации событий и явлений. Однако противопоставление «советского» и «постсоветского» периодов в литературе носит, как правило, преувеличенно контрастный характер, что в большей мере свойственно идеологии, а не науке. В научном сравнительном исследовании важно, не акцентируя внимания на специфике рассматриваемого явления в том или ином периоде, выделить присущие ему тогда и сейчас наиболее характерные общие и особенные качества.

На наш взгляд, общими чертами местного самоуправления в «советский» и «постсоветский» периоды являются:

- низкая социальная активность субъекта самоуправления (основной части населения),
- неорганизованная система местного самоуправления (отсутствие сформированных гражданских организаций),
- недоступность объекта самоуправления (ресурсов жизнедеятельности, финансовых источников) для значительной части общества,
- отсутствие общественного контроля за деятельностью государства,
- отсутствие традиций и опыта местного самоуправления,
- недостаточная правовая база и юридическая неграмотность населения,
- декларируемая властью устремленность к развитию местного самоуправления,
- попытки государства сформировать управляемую структуру местного самоуправления.

Основные различия местного самоуправления «советского» и «постсоветского» периодов касаются:

- условий жизнедеятельности людей (с появлением частной собственности местному самоуправлению придется считаться с интересами собственников),
- мотивации возможного участия в местном самоуправлении заинтересованных сторон — населения и государственных чиновников (если в советские времена самоуправление воспринималось как обременительная общественная работа, то сегодня оно становится сложным бизнесом с неочевидными источниками доходов).

Общеизвестно, что основой общественно-политической системы выступает территориальное сообщество, как первичная пространственная ячейка общества, образованная в процессе совместного проживания людей. Не искусственные административно-территориальные образования, а естественные поселенческие социально-политические микросистемы составляют первичную базисную ячейку общества и государства. Разнообразие и сложность социального развития этих систем обусловливают неэффективность централизованной системы политического управления и предопределяет

[5] Гарифуллина М. Ш. Проблемы развития местного самоуправления в Республике Татарстан : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 — М., 2004. — 170 с.; Голубев Н. Н. Политические аспекты развития местного самоуправления (На материале регионов Южного федерального округа) : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 — Ростов н/Д, 2005. — 156 с.; Смирнов С. В. Политическое участие населения в системе местного самоуправления современной России (На примере Ивановской, Костромской, Ярославской областей) : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 — Кострома, 2003. — 199 с.; Соловьев И. Ю. Земство Нижегородской губернии и местное самоуправление Нижегородской области на современном этапе: сравнительно-политологический анализ : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 — Н. Новгород, 2004. — 320 с.; Степанова Е. В. Местное самоуправление в условиях демократического транзита (Сравнительный анализ стран Балтии) : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 — СПб., 2003. — 162 с.; Рыбакова, О. А. Становление и развитие системы местного самоуправления в г. Москве: Дис. ... канд. социол. наук : 23.00.02 — М., 2003. — 193 с.

[6] Горбатюк Е. С. Местное самоуправление в Великобритании и России XIX века (Сравнительный анализ политико-теоретических моделей) : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 — СПб., 2004. — 198 с.; Миронцева, С. А. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем (На примере Венгрии, Польши и России) : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 Краснодар, 2003 181 с.

[7] Дуреев С. П. Становление и развитие местного самоуправления: социально-философский анализ : Дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 — Красноярск, 2004. — 152 с.; Мартынов М. Ю. Местное самоуправление в политической системе России (Теоретико-прикладной анализ) : Дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 — М., 2003. — 437 с.

необходимость ее децентрализации. По этой причине местное самоуправление в большей мере, чем государственные структуры в состоянии адекватно выражать многие жизненно важные интересы индивидов и общественных групп, способно эффективно их реализовывать. Таким образом, право личности на самоуправление не даруется ей государством, а заключено в человеческой природе независимо от того, признается ли оно государством и даже от того, существует ли само это государство. Это означает, что любой человек должен свободно распоряжаться своими правами на жизнь и собственность, а, значит, и всеми бесчисленными проявлениями этих прав.

Однако признание самоуправления (пусть даже на уровне Основного закона) не обеспечивает его реализации автоматически и во многом зависит от политического устройства государства. Известно из практики, что чрезмерное огосударствление общественной жизни сковывает инициативу людей и их самодеятельных объединений. Поэтому местное самоуправление как форма разгосударствления общественных отношений выступает предпосылкой для осуществления основных прав и свобод человека. В свою очередь, политическая независимость местного самоуправления является важным средством противодействия граждан государственному деспотизму и, в конечном итоге, важным средством укрепления общественной безопасности.

Как видно, содержание местного самоуправления зависит от многих условий и обстоятельств, поэтому и формы его исключительно разнообразны. В современных западных странах сложилось несколько типов местного самоуправления.

1. Южноевропейский тип (Франция, Италия). Особые принципы организации самоуправления во Франции, заложенные еще в конце XVIII — начале XIX веков, существенно отличались от начал, лежащих в основе организации местного самоуправления в Англии. Для Франции всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявлялось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. Проведенная в 1982 г. децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах. В целях реализации новой правительственной политики децентрализации власти в 1983 г. были приняты Закон о разделении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством и Закон о разделении источников финансирования. Характерной чертой Южноевропейского типа местного самоуправления является относительно низкая активность муниципалитетов (по сравнению, например, со скандинавскими странами). Население проявляет активность в формировании органов местной власти, явка на местных выборах составляет 70—80 % и выше. Местные политические интересы влияют на политику на национальном уровне. Доля местных органов власти в государственном потреблении составляет 25—40 %, в ВНП до 7,5 %.

2. Англо-саксонский тип (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Еще по мнению А. де Токвиля Соединенные Штаты можно отнести к странам «развитого самоуправления», где становление самоуправляемых территориальных общин предшествовало созданию графств, штатов и федерации. Тем не менее, активность населения в вопросах формирования органов местной власти там низкая, а явка на местных выборах составляет около 25 %. Одна из характерных черт этой системы — отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Муниципалитеты рассматриваются в США как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом.

В Великобритании с XIX века утвердился принцип, согласно которому муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон. Отношения между центральной властью и муниципалитетами определяются принципом inter vires (действовать в пределах своих полномочий), т. е. муниципалитеты могут совершать действия, которые лишь прямо предписаны законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий (ultra vires) и могут быть признаны судом не имеющими силы. Правовая база муниципального управления была создана частными и местными статутами, которые принимал парламент, определяя полномочия муниципальных органов, основы их взаимоотношений с центральными органами власти.

3. Германский тип. Организация местного самоуправления в ФРГ имеет ряд специфических особенностей. Его возглавлял бургомистр, который являлся одновременно и председателем представительного органа власти. Община управляется советом, кроме тех случаев, когда первый бургомистр принимает самостоятельные решения. Но фактически первый бургомистр является наиболее влиятельным органом общины (готовит заседание совета, осуществляет повседневное управление). Уже в реформе барона фон Штейна прослеживалась идея устранения параллелизма правительственных органов и органов местного самоуправления, сливающихся как бы в одну целостную организацию. Согласно Уставу органы местного самоуправления обязаны были решать местные дела не только от своего имени, но и по поручению государства. Такая практика начала складываться с начала XIX века, когда в ведение общин стали передаваться вопросы, актуальные для более широкого сообщества, чем

данная община. Это позволяет существенно экономить расходы на создание территориальных представительств государственных ведомств. В дальнейшем магистраты были включены в систему государственного управления. В начале XX века осуществлялся процесс огосударствления общин, которые попали под жесткий государственный контроль, а государство осуществляло руководство их деятельностью. Местные органы власти в ФРГ в настоящее время образуются в районах, городах в ранге районов и общинах. Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права. Иначе говоря, государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. Федерация и земли, таким образом, являются не единственными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций. При этом государство передаёт полномочия, но не определяет регламент решения этих задач (транслирует «что» нужно сделать, но не «как» это делать). На сегодняшний день до 80 % задач, решаемых общинами, являются задачами государственного управления. В ФРГ отсутствует федеральный закон о местных органах власти, а начала и принципы самоуправления изложены в статье 28 Основного Закона. На основе абз. 1, 2 ст. 28 Конституции Земли разрабатывают свои Положения об общинах, на основе которых, в свою очередь, общины самостоятельно устанавливают круг собственных полномочий и порядок их реализации. В 1988 г. Федеральный конституционный суд установил, что сфера деятельности местного самоуправления определяется не ограниченным каталогом задач, а совокупностью полномочий, в рамках которых самоуправление принимает любые решения, если они не препятствуют осуществлению полномочий другими органами власти. В современной Германии община выполняет на своей территории все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления, регулирует сферу своей деятельности посредством Устава, не противоречащего закону и имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне в соответствии с законами. Вопросы организации общин и объединений общин решаются в федеральных землях по-разному.

4. Североевропейский (скандинавский) тип (Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия). В странах с этим типом самоуправления муниципалитеты решают широкий спектр задач, имеют значительные полномочия, участвуют в предоставлении различного рода услуг населению и реализуют задачи социального государства. Это, с одной стороны, повышает степень участия граждан в обустройстве своего общежития, но, с другой, превращает муниципалитеты в экономических агентов государства, что в определённой степени ограничивает их политические функции. Степень вовлеченности местной власти в политику в этих странах достаточно высокая и большинство выборных ее представителей являются членами общенациональных политических партий. Однако уровень межпартийной конфликтности в муниципалитетах скандинавских стран значительно ниже, чем в общенациональных органах власти. Кроме того, для этих стран характерна высокая активность населения, а явка на местных выборах в них составляет, обычно, до 90 %. Доля местных органов власти в государственном потреблении североевропейских стран составляет 40—70 %, а в ВНП — до 19 %.

Следует отметить, что принципы местного самоуправления глубоко укоренены в политической культуре европейских стран и время от времени возникающие дискуссии о роли местного самоуправления касаются деталей, связанных с повышением его эффективности. Например, в последние годы в странах Европейского Союза не затихает дискуссия о величине муниципальных образований. Часть специалистов и управленцев (особенно из стран Скандинавии), исходя из принципов экономической и административно-управленческой целесообразности, выступает за укрупнение муниципалитетов, что вряд ли можно назвать существенным для перспектив самоуправления.

5. Российский (дореволюционный) тип (Россия). Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок земская и городская реформы Александра II, хотя зачатки земского и городского самоуправления встречаются и на более ранних этапах исторического развития российской государственности. Так, при Иване IV достаточно широкие полномочия были предоставлены «земским» и «губным» старостам, избираемым населением, которые, правда, выполняли преимущественно поручения центральных властей и подчинялись воеводам. Решение же ими местных дел считалось второстепенным делом. Позднее выборное начало в организации местного управления было вытеснено аппаратно-бюрократическим назначением.

Начала земской системы местного управления, наряду с бюрократической и сословной, существовали еще при Петре I. Так, в городах учреждались выборные магистраты, находящиеся в независимом положении по отношению к губернаторам, стоявшим во главе губерний, и воеводам, возглавлявшим уезды. Антагонизм между бюрократическими структурами управления, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении, с другой стороны, наблюдался уже в «петровские» времена. При преемниках Петра упраздняются магистраты и единственными носителями власти на местах становятся губернаторы и воеводы, хотя в

городах и уездах сохраняется несколько выборных должностей.

Система местного управления была существенно преобразована при Екатерине II. Её основы устанавливались в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), жалованная грамота дворянства (1785 г.), грамота на права и выгоды городов (1785 г.). Местные учреждения были тесно взаимосвязаны с сословным строем. Екатерина II стремилась создать из сословий ряд местных организаций («сословных обществ»), предоставив им известные права «по внутреннему управлению сих обществ», а также возложив на эти организации осуществление некоторых задач местного управления. Сословным обществам было предоставлено право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации. Естественно, что ни о какой самостоятельности и независимости, к примеру, земского капитана-исправника или выборных законодателей екатерининских учреждений от городов или от крестьян по отношению к губернатору, губернским чиновникам не могло и быть речи.

Были в России и попытки теоретического осмысления проблем местного управления и самоуправления. Основателями общественной теории можно считать славянофилов, по их мнению, местное самоуправление — это четвертая власть, отличная от государства и носящая неполитический, негосударственный характер. Так, К. Аксаков, рассматривая взаимоотношения «Земли» и «Государства», отдавал приоритет «Земле» как выражению глубинных начал народной жизни. По существу, единственным и идеальным институтом самоуправления для славянофилов была община. Община рассматривалась ими в первую очередь как место реализации духовной свободы русского человека, которая не пересекается с государственной волей, а потому и не может ей противоречить.

Позже этот подход бы распространён на экономические отношения и трансформировался в концепцию, согласно которой самоуправление занимается в основном хозяйственными делами и поэтому отлично от государственного управления. В частности, «Положение о губернских уездных и земских учреждениях» 1864 года зафиксировало, что земства — это общественные, а не государственные учреждения. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали целью децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они ввели те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Положением о земских учреждениях от 1 января 1864 г. создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами. Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом, а выборы строились на сословном начале. Земские собрания избирали соответственно уездные и губернские управы, являвшиеся их исполнительными органами.

Организация городского самоуправления декларировалась Городовым Положением от 16 июня 1870 г. и была основана на тех же принципах, что и земское самоуправление. Органами городского самоуправления определялись городская дума и городская управа. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной коронной администрации, однако, свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов.

Таким образом, к концу XIX века в России существовало две системы управления на местах: государственное управление и земское, городское самоуправление. Разработчики Положения 1864 г., как и городового 1870 г., находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути (отличные от государственных органов), решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. На волостном уровне земских учреждений не было.

При Александре III были пересмотрены и Положение о Земских учреждениях (1890 г.), и Городовое положение (1892 г.). Земская реформа 1890 года проходила уже под знаком государственной теории, согласно которой самоуправление занималось решением местным сообществом задач государственного управления. Эти реформы преследовали цель устранить те недостатки, которые выявила практика земского и городского самоуправления. В этот период получило широкое распространение мнение, что противоречия между администрацией и земскими учреждениями являлись следствием узаконенного в 1864 г. взгляда на земство, как на самостоятельное и не зависимое от государства образование и поэтому выдвигалось предложение признать земское дело делом государственным.

В общественных кругах России в последней трети XIX века получает распространение государственная теория самоуправления, которая и послужила основой проведенных изменений в земском и городском самоуправлении. В земстве было увеличено значение сословного начала (усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать «гласных», последние назначались губернатором из избранных крестьянами кандидатов). Органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности своей деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после февральской революю-

ции 1917 г. Временное правительство, приняв 21 мая 1917 г. закон о земской реформе. Однако осуществить эту реформу в полной мере не удалось, последовала Октябрьская революция 1917 г.

6. Советский тип (СССР). В советские времена самоуправление трудящихся рассматривалось как элемент идеологии нового общественного безгосударственного устройства, на деле – всецело подменялось государственным контролем.

Идея местного самоуправления, предполагающего известную децентрализацию власти, самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по своей природе государством централизованным.

В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти с жесткой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Все Советы (включая и местные Советы) выступали как звенья единой системы, высшим организационным принципом которой являлся демократический централизм, допускающий формально самостоятельность мест, но в действительности проявляющийся в централизации и концентрации государственной власти в высших эшелонах системы государственных органов. Муниципализм отвергался как буржуазный принцип, неприемлемый для советского государства.

7. Постсоветский тип (современная Россия). Принятые в 1990 г. союзный и в 1991 г. российский законы, вводили местное самоуправление «сверху», не реформируя, по сути, его прежнюю систему, и не дали ожидаемых результатов. Тем не менее, эти Законы сыграли определенную роль в становлении и развитии нового типа местного самоуправления в нашей стране: они ввели понятие муниципальной собственности, повысили роль суда в защите прав субъектов местного самоуправления и решили некоторые другие вопросы.

Осенью 1993 г. начался новый этап реформирования местного самоуправления: 9 октября 1993 г. был издан Указ Президента РФ о реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации, а 26 октября 1993 г. – Указ Президента РФ о реформе местного самоуправления в Российской Федерации. Последним Указом было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. 29 октября 1993 г. Указом Президента были утверждены Основные положения о выборах в органы местного самоуправления. В конце года новая Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление в Российской Федерации, стала правовой основой дальнейшего развития системы местного самоуправления.

В последние годы на самом высоком государственном уровне местное самоуправление провозглашалось одним из главных элементов демократических преобразований.

Можно констатировать, что местное самоуправление в западных демократиях развивалось в течение многих веков и, несомненно, что этот исторический опыт и современные достижения должны учитываться в социальном строительстве. Вместе с тем, Россия имеет и собственный опыт организации местной власти, не уступающий прочим странам и не должна слепо копировать сложившиеся на Западе типы самоуправления.

В настоящее время большинство исследователей сходятся во мнении, что местное самоуправление представляет собой не только административную, но и политическую форму управления. Оно обладает относительно высокой степенью автономии от центральной власти и управляется избранными на местном уровне представителями граждан. При этом ущемление автономии или избирательных основ местного самоуправления переводит этот важный и активный демократический институт развитого общества в разряд пассивного придатка центральных органов государственного управления.

Несмотря на кажущееся общественное равнодушие населения к вопросам, входящим в компетенцию местного самоуправления, в современном российском обществе созрели предпосылки для активизации массовой социальной самодеятельности. Можно предположить, что в ближайшей перспективе местное самоуправление станет источником творческого развития российского общества, повышения его политической культуры, серьезным фактором укрепления национальной безопасности России и приоритетным направлением государственной политики.