

Астахов Юрий Викторович
директор МАУ «Институт муниципального развития и
социальных технологий», депутат Белгородского
городского Совета, докторант кафедры социальных технологий
Институт управления НИУ «БелГУ»
кандидат социологических наук, доцент
(Россия)

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КАДРОВ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОВОЙ РОССИИ

Процесс системного преобразования российского сообщества в современных условиях первого и второго десятилетий XXI века поставил перед государством множество сложных правовых, политических, экономических и социальных задач, требующих неотложного решения. Среди них – формирование эффективной системы местного самоуправления, кадровое обеспечение устойчивого развития территорий муниципальных образований.

Результаты социологических исследований свидетельствуют, однако о том, что в обществе до сих пор не сложилось четкого понимания сущности и роли местного самоуправления и кадровой ее составляющей. Подтверждением отсутствия понимания и правильной оценки сути местного самоуправления, его природы, исторических корней и роли в процессе преобразования новой России является то обстоятельство, что оно продолжает оставаться центральной темой и предметом жарких споров и дискуссий в российском обществе, неустоявшимся фактом научной, экономической и политической жизни страны.

Мы солидарны в этом контексте с мнением профессора Г.В. Атаманчука, что достижение в российском обществе однозначного понимания сущности явления, кроющегося за термином «местное самоуправление», и связанных с этим пониманием целей развития само по себе является проблемой, которую следует считать ключевой не только в процессе становления местного самоуправления, но и в российской государственности, основанной на принципах конституционного федерализма¹.

Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом своей, принадлежащей ему

¹ Система государственного и муниципального управления/ под общ. редакцией Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2005. - С.212.

власти. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления от государственной власти. Так, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти. Государство юридически закрепляет определенный круг вопросов местного значения, который в общем виде очерчен в ст. 132 Конституции, предусматривает обязательность решения этих вопросов органами местного самоуправления, предоставляя необходимые властные рычаги в виде полномочий, резервирует возможность наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контролировать их реализацию.

Вместе с тем специфика функций и задач местного самоуправления, которые в основном сводятся к обеспечению жизнедеятельности муниципальных образований, позволяет говорить о местном самоуправлении все же как о специфическом уровне власти, которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой, наиболее полно учитывает интересы населения².

Из содержания ст. 3 Конституции РФ следует, что местное самоуправление является формой народовластия, т.е. способом осуществления народом принадлежащей ему власти. Как основа конституционного строя демократия предполагает осуществление народом своей власти непосредственно (путем проведения муниципальных выборов, местного референдума, проведения публичных слушаний, участия в собраниях (сходах) граждан, народной правотворческой инициативы, обращения граждан, создания территориального общественного самоуправления) и через органы государственной власти и местного самоуправления. В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу, через деятельность депутатов представительных органов, муниципальных кадров, занятых в исполнительно-распорядительных органах муниципального управления.

Также в этом аспекте важная роль в системе местного самоуправления отводится институтам гражданского общества, т.е. институтам непосредственной демократии, которые обеспечивают прямое участие граждан в обсуждении, выработке и принятии решений по вопросам местного значения, а также в контроле за проведением этих решений в жизнь. Кроме того, отдельные институты непосредственной демократии составляют необходимый элемент обратной связи между гражданами и органами местной власти, и в

² Там же. С.214-224.

этом качестве являются неотъемлемой частью представительной демократией в системе местного самоуправления, это, например, отчеты депутатов представительных органов власти и выборных должностных лиц перед избирателями, досрочный отзыв депутата и выборных должностных лиц местного самоуправления, собрания граждан по месту жительства, организации территориального общественного самоуправления (ТОСов), созданных и действующих в городском округе «Город Белгород» Советов территорий и другие инновации в области развития и совершенствования кадрового обеспечения устойчивого развития территорий местного самоуправления.

Благодаря обратной связи органов местного самоуправления и граждан, реализуемой через институты непосредственной демократии, обеспечивается возможность органов местного самоуправления оперативно реагировать на социальное самочувствие населения муниципального образования, на экономические, социально-политические потребности граждан, предприятий и организаций различной организационно-правовой формы собственности, институтов гражданского общества, местных отделений политических партий, общественных объединений, структур общероссийского народного фронта³.

Интенсивное развитие институтов непосредственной демократии предполагает расширение участия граждан в решении вопросов местного значения. Без реальной активности граждан, без постоянного расширения состава лиц, на деле участвующих в осуществлении местного самоуправления, и без повышения эффективности этого участия все институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления останутся лишь красивыми формами, будут характеризовать возможности, но не реальность.

Местное самоуправление в Российской Федерации отнесено к числу важных прав граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами. Так, в соответствии с Конституцией РФ граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32); местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч.1 ст. 130).

Вместе с тем, по мнению ряда ученых, практиков муниципального управления, формирование местного самоуправления в Российской Федерации оказалось одной из трудных задач строительства новой государственности. Не

³ Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008-2010 гг.: городская целевая программа от 25 декабря 2007 г. Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода № 303// Белгородские известия. -2008. – 25 января.

секрет, что на пути этого процесса возник целый комплекс кадровых, экономических, финансовых, социальных проблем, резкого снижения уровня жизни населения и т.д.

Отечественный исторический опыт местного самоуправления свидетельствует о длительности этого процесса, тесно связанного с развитием институтов государства. Его следует рассматривать как **часть общего процесса становления и развития новой российской государственности**, который обуславливает существенные качественные изменения во многих сферах жизни общества и государства.

Известно, что исторически начало формированию местного самоуправления положили земская (1864) и городская (1870) реформы. Поэтому в стране, в общем-то, накоплен большой опыт развития данного института⁴.

В становлении и развитии местного самоуправления его кадрового обеспечения в условиях современной России можно выделить несколько этапов. Рассмотрим их.

Начальный этап охватывает период с 1989 по 1991 гг. Появлению современной формы организации местного самоуправления в духе Европейской хартии местного самоуправления предшествовало реформирование местного партийно-государственного управления, которое осуществилось в рамках двух основных процессов: децентрализации государственного управления, передачи функций социально-экономического развития от партийных органов к государственным. Изменения в системе государственной власти и управления в основном были направлены на обеспечение процесса перераспределения части полномочий между центральными, региональными и местными органами государственной власти в пользу нижних уровней системы.

Таким образом, на первоначальном этапе формировались условия для становления местного самоуправления, что стало результатом решения двух общегосударственных задач: политической (отказ от партийного управления) и децентрализации государственного управления.

Известно, что 1986-й год – стартовый год реформ становления новой российской государственности. Согласно официальному административно-территориальному делению оно было таковым:

1-й и 2-й уровни управления: в их составе 16 автономных национальных республик, 6 краев, 55 областей, 5 автономных областей и 10 национальных округов, которые можно полагать в качестве второго уровня соподчиненного национального управления.

⁴ Еремян В.В. Муниципальная история России. М., 2003.

3-й уровень: 1934 сельских административных района, 396 районов – внутригородских – в 56 крупных городах, 1030 городов. Но города не обладали правами на самоуправление.

4-й уровень: 2154 поселка городского типа, которые по международным критериям – городские; ПГТ – наследие сегрегации отраслевого управления.

5-й уровень: 23030 сельских советов, которые управляют 150900 сельскими поселениями, в числе которых 62000 нуждаются и имеют конституционное право на собственные органы первичного самоуправления – сельские советы⁵.

На следующем этапе становления местного самоуправления (1991-1993 гг.), начало которому положил распад СССР, продолжился процесс создания правовой базы для формирования институтов местного самоуправления.

Основным правовым актом, определившим формирование институтов местного самоуправления на территории России в этот период, стал Закон РСФСР от 6 июня 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», принятию которого предшествовало включение в Конституцию РФ 1978г: раздела «Местное самоуправление в Российской Федерации» вместо раздела «Местные органы государственной власти». Закон четко устанавливал границы местного самоуправления (в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельских населенных пунктов).

Закон РСФСР о местном самоуправлении содержал концепцию местного самоуправления, исходя из принципа четкого разграничения статусов местных Советов и местной администрации. В нем подробно регулировались полномочия этих органов на соответствующих уровнях, вопросы, связанные с формированием финансово-экономической базы местного самоуправления, гарантии его прав. Принципиальное значение имели нормы, устанавливающие право республик регулировать своими законами местное самоуправление и право районных, городских, поселковых и сельских Советов принимать положения о местном самоуправлении на подведомственной территории.

Однако, как показала муниципальная практика, закон не был свободен от издержек, обусловленных сохранением элементов прежней системы местных органов власти. Так, в системе местного самоуправления сохранялась соподчиненность представительных органов и местной администрации. Не соответствующие законодательству решения Совета могли быть отменены вышестоящим Советом, а местная администрация была подотчетна не только местному Совету, но и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, которые могли отменить ее акты, противоречащие законодательству.

⁵ Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. – М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2013. – С. 155.

В законе закрепились единая для всей Российской Федерации модель системы органов местного самоуправления с достаточно сильным главой администрации.

Следовательно, принятие данного закона стимулировало процесс формирования институтов местного самоуправления, подбор и выдвижение профессионально подготовленных кадров в новой России особенно территориального общественного самоуправления в городах и поселках. Однако его реализация сдерживалась нарастающим политическим кризисом, приведшим к августовским событиям 1991 г., в результате которых Президент РФ получил право назначения и смещения глав краевых, областных администраций. В этот период вводится также порядок назначения и смещения руководящих кадров, в том числе глав местных администраций главой вышестоящей администрации, который привел к созданию жесткой вертикали исполнительной власти. В результате фактический статус местных администраций был выведен за рамки норм Закона о местном самоуправлении, особенно норм, касающихся подотчетности и ответственности местной администрации перед Советом депутатов.

И только фактически в 1992 году впервые органы местного самоуправления были выведены из системы органов государственной власти. Однако их новый статус не был в достаточной степени уточнен и реализован на практике.

Таким образом, как мы видим, что к концу второго этапа становления местного самоуправления законодательно была оформлена концепция местного самоуправления, система его основных демократических институтов и гарантий, закреплён принцип разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов по регулированию организации местного самоуправления.

Следующий этап (октябрь-декабрь 1993 года) характеризуется регулированием вопросов местного самоуправления указами Президента РФ: была ликвидирована система Советов, полномочия местных Советов временно были возложены на местные администрации, назначены выборы в новые представительные органы власти; созданы гарантии реализации прав населения на местное самоуправление. Началась работа по подготовке и принятию новой Конституции РФ.

Как известно, в 1993 году в связи с принятием Конституции РФ начался новый этап в становлении местного самоуправления. В рамках конституционной реформы процесс децентрализации получил свое логическое завершение в виде провозглашения института местного самоуправления в качестве самостоятельной

структуры в системе публичной власти, имеющего организационную обособленность. Местное самоуправление получило выделенную компетенцию (вопросы местного значения), кадровую и финансово-экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения на основе права иметь собственный бюджет, формирующийся посредством передаваемых местному самоуправлению доходных и расходных полномочий, широкую самостоятельность в выборе организационных форм деятельности.

Однако каких-либо значительных изменений в процессе развития местного самоуправления непосредственно после принятия Конституции РФ, к сожалению, не произошло. До принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было избрано только девять глав местного самоуправления (мэров), в основном в крупных городах.

Вступление в силу указанного Федерального закона положило начало еще одному этапу, внеся новый импульс в развитие местного самоуправления.

Со вступлением Федерального закона в силу устанавливался *переходный период* продолжительностью три месяца, в течение которого предполагалось выполнить значительный объем законотворческой работы: принять более десяти федеральных законов и большое число законов субъектов Федерации, проанализировать и привести в соответствие с принятым Федеральным законом около полутора сотен федеральных законов. Однако установленный срок оказался нереальным требованием гл. VIII «Заключительные и переходные положения» Федерального закона.

Политическая нестабильность во второй половине 90-х гг. XX столетия не позволила сосредоточиться на таком важном направлении конституционной реформы, как становление и развитие института местного самоуправления.

В целях активизации процесса дальнейшего становления местного самоуправления Правительством РФ была разработана и принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Однако она оказалась неадекватной масштабу начатых преобразований. Концепция программы, по мнению ряда экспертов, ученых и практиков, отводила государству по отношению к местному самоуправлению роль доброжелательного, но все-таки стороннего наблюдателя, не мешающего, но и не помогающего его дальнейшему развитию. Программа не содержала каких-либо существенных мер по становлению местного самоуправления, при этом слабо финансировалась. В результате даже предусмотренные меры не были осуществлены в полном объеме.

Вместе с тем следует отметить, что Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ местное самоуправление в конце XX века вводилось по историческим меркам практически «мгновенно», т.е. «здесь и сейчас». Однако, по мнению специалистов, эта стратегия ощутимого эффекта не принесла, а лишь вызвала раздражение среди региональных и муниципальных лидеров, которые в силу нереальности исполнения в установленные сроки, а также, видя в законе лишь угрозу своим интересам, не торопились приступать к его реализации. Вместе с тем, чтобы стимулировать формирование органов местного самоуправления в регионах (субъектах РФ), в 1996 году был принят Федеральный закон от 26 июня 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в результате принятия которого выборы на демократической основе прошли практически во всех муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации. К власти в муниципалитетах фактически пришли новые кадры, не имеющие практического опыта работы в новых рыночных условиях.

В целом же для реализации в полном объеме Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не были созданы необходимые условия. К тому же, по мнению ряда ученых и практиков, не вполне продуманными оказались следующие вопросы:

во-первых, территориальная организация местного самоуправления (в качестве территориальной основы местного самоуправления сохранялась существующая система административно-территориального деления, на которой ранее строилась система государственной власти и управления);

во-вторых, характер отношений между государственной властью и местным самоуправлением в системе публичной власти с учетом нового статуса местного самоуправления;

в-третьих, роль государства в процессе становления местного самоуправления. Концепция государственной поддержки местного самоуправления отводила государству по отношению к местному самоуправлению роль доброжелательного, но все-таки стороннего наблюдателя, не мешающего, но и не помогающего его развитию, поскольку в программе не содержалось каких-либо существенных мер по становлению и развитию местного самоуправления.

Недооценка важности проведения реформы местного самоуправления, вылившаяся в неурегулированность межбюджетных отношений, способствовала постоянному сокращению доходов местных бюджетов и росту их дефицита, в результате чего муниципальное хозяйство в 2000 г. фактически исчерпало свой ресурс.

Сегодня в новой России продолжается реформирование местного самоуправления, согласно Федеральному закону, принятому в 2006 году. Идет тяжело, при упорном сопротивлении жителей и местных властей. Причины сопротивления на местах мы представим ниже при рассмотрении каждого раздела, каждой проблемы и каждого механизма управления. В таблице даны сведения о численности элементов низовой административно-территориальной структуры управления, представленные разработчиком закона «Об организации местного самоуправления в РФ» Д.Н. Козаком.

**Города и села в административно-территориальной структуре
России в 2002 г. и динамика их развития**

Поселения и административные образования (данные в ед.)	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.
Сельские административные районы	2142	1732	1799	1839	1867
Районы в городах	222	273	360	377	329
Города	877	969	999	1037	1091
Поселки городского типа	1495	1869	2046	2193	1922
Сельские советы	24880	22583	22683	23223	24444
Сельские поселения*, в т.ч. административные центры:	294059	216845	177047	152900	132000
- Сельских районов	710	620	585	575	560
- Сельских Советов	св. нет	21831	21963	22454	24000
Села, нуждающиеся в собственных органах самоуправления	65000	47000	40000	40600	40000*

Комментарии к таблице:

1. Базовые низовые уровни управления – сельсоветы и районы продолжают укрупняться. В укрупнении районов (теперь это компетенция субъектов Федерации) еще есть логика, ибо демографический потенциал значительной части районов весьма мал и не превышает 20 000 жителей.

2. Сокращение сети сельских советов – это отрицательное явление. Это продолжение пренебрежения к жителям российской деревни из-за экономии на управлении. Это ложная экономия в условиях:

- ✓ неравномерной заселенности территории страны;
- ✓ бездорожья и неразвитого межселенного транспорта;

✓ наличия 40000 сельских поселений, которые согласно мировым критериям должны иметь собственные органы местного самоуправления, гарантированные статьей 12 Конституции России⁶.

Вместе с тем следует отметить и некоторые позитивные тенденции в прошедшем периоде – создание правовых и организационных основ местного самоуправления, хотя другие основополагающие конституционные гарантии местного самоуправления так и не были обеспечены, что свидетельствует о необходимости продолжения начатых реформ.

Для новой России местное самоуправление – это не только элемент демократии, но и неотъемлемый атрибут сложных социально-экономических отношений – отношений различных форм собственности, закрепляемых на конституционном уровне, и их субъектов. Другими словами, становление рыночных отношений и развитие местного самоуправления в значительной степени взаимообусловлены⁷.

Современная практика муниципального строительства убедительно доказывает, что формирование системы местного самоуправления является естественным, объективным, исторически оправданным процессом. Сегодня местное самоуправление связывается с укреплением государственной целостности Российской Федерации, поэтому его становление не может осуществляться вне рамок общего процесса государственного строительства, а его развитие не должно ограничиваться рассмотрением и внесением и поправок в базовые законы о местном самоуправлении.

Таким образом, мы полагаем что, учитывая роль и место местного самоуправления, его кадрового обеспечения в решении перехода России к устойчивому развитию, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства и осуществляться в рамках специальной государственной программы.

Местное самоуправление в современной России в XX и XXI веках существует почти двадцать лет: Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая 15 октября 1985 года в Страсбурге и ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ⁸, ставшая основой для разработки и принятия базового федерального закона № 131 от 6 октября 2006 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». С 1 января 2009 года данный закон вступил в силу, что совпало с завершением переходного периода реформы местного самоуправления и с изменениями в правовом

⁶ Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. – М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2013. – С. 155.

⁷ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М: РАГС, 2008.

⁸ См. подробнее: Система Гарант: <http://base.garant.ru>

регулировании муниципальной службы. Вместе с тем для любого государства, в том числе и для новой России, срок действия закона небольшой, чтобы говорить о полном становлении этого публичного института власти, который Конституцией РФ определяется как управление, решение социальных вопросов самими гражданами, под свою ответственность и в своих интересах. И это, как мы полагаем, не связано только с законами или нормативными актами, это связано с психологией человека, который должен осознать, что на местном уровне никто за него эти вопросы решать не будет⁹.

Сегодня в новой России создано и действуют более 22,5 тысяч муниципальных образований, в которых занято 306,5 тыс. человек или 64,2% от общей численности занятых в ОМС, в которых проживают более 146 млн человек¹⁰, которые составляют фундамент российской государственности. Как управляются эти территории? Почему большинство из них дотационные и депрессивные? Почему чахнут производительные силы муниципальных образований, особенно сельских, и приходят в непримиримые противоречия с производственными отношениями? Ответы на эти вопросы сосредоточены в дефиците кадров, в управленцах-профессионалов.

Также необходимо отметить, что муниципальные образования существенно различаются по уровню социально-экономического развития территории. Есть доноры, которые перечисляют сверхдоходы в федеральный и региональный бюджеты, их миссия – отдавать. Есть достаточные муниципальные образования, которые в состоянии развиваться за счет собственных доходов, но не имеющие возможности отчислять в вышестоящие бюджеты, их миссия – не мешать. Есть дотационные муниципальные образования, которые без помощи федерального и регионального бюджетов выжить не в состоянии, их миссия – помогать. И наконец, депрессивные (вымирающие) муниципальные образования, у которых в нынешней ситуации нет никаких источников саморазвития. В этой связи миссия федеральных и региональных органов власти – их спасти¹¹.

Очевидно, что проблемы, связанные с кадровым обеспечением устойчивого развития территорий муниципальных образований, муниципальная кадровая политика и современные кадровые технологии

⁹ Астахов Ю.В., Патрушев В.И. Муниципальная кадровая политика: Теория, методология, технология: монография. – Белгород – Москва: Бел. обл. тип. 2014. С.41.

¹⁰ По данным Росстата на январь 2015 г. в России проживают 146 млн. 270 тыс. человек.

¹¹ Ю. В. Астахов, В.И. Патрушев. – «Муниципальная кадровая политика: теория, методология, технологии; монография», Ю. В. Астахов, В.И. Патрушев Белгород-Москва; Белгородская область типография 2014 г.

также должны учитывать уровень социально-экономического развития муниципальных образований.

В этом, как мы полагаем, и есть «ключ» к пониманию этого института.

В настоящее время среди ученых: социологов, политологов, юристов, экономистов и практиков – идет творческий поиск российской модели местного самоуправления, ведутся дискуссии о том, какой ей быть. Но пока не видно настоящего перелома. Наше мнение в полной мере согласуется с позицией академика РАН В.Л. Макарова, который подчеркивает в книге «Социальный кластеризм. Российский вызов», что, прежде всего, надо определиться с понятием, что такое муниципалитет. «Слово не наше, но раз уж оно прижилось, ничего не поделаешь. Россия – самая многообразная страна в мире по территории, климату, количеству национальностей, религий, кадровому составу, образам жизни. Поэтому типов муниципалитетов также должно быть много. Федеральный закон №131 выделяет городские и сельские поселения, да еще промежуточные образования – городские округа. И все. В реальности их больше. В Москве есть и муниципалитеты, и управы, а также префектуры. Да и сама Москва имеет статус субъекта Федерации и, одновременно, муниципалитета – такого огромного муниципалитета.

Само понятие муниципалитета носит двойственный характер. С одной стороны, это орган государственной власти, то есть часть государственной системы управления. Он является органом принуждения, устанавливает и собирает налоги, налагает обязательные штрафы и тому подобное. Соответственно, население относится к кадрам местной власти как к представителю государственной власти на местах! Это показывают и социологические опросы. Вышестоящие органы государственной власти также воспринимают муниципалитет как своего подчиненного. Однако, с другой стороны, муниципалитет и его руководящие кадры по формальному определению есть орган самоуправления, институт гражданского общества, функционирующий в соответствии с федеральными законами, но не входящий в состав государственных органов. Действующее законодательство и даже факультеты государственного и муниципального управления в университетах носят отпечаток этой двойственности»¹².

Таким образом, опыт российской земской системы самоуправления, использование отечественного опыта, создание органов местного самоуправления, инновационных практик, опыта других стран поможет решить главную задачу, поставленную Президентом России – приблизить власть к населению, через кадровое обеспечение устойчивого развития территорий муниципальных образований, повысить качество работы

¹² Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. / М.: Бизнес Атлас, 2010. С. 90-92.

муниципальных органов власти и как результат – качество жизни граждан. Кроме того, мы полагаем, что таким образом усилится кадровый потенциал местной власти. Действуя с городскими земскими собраниями, муниципалитеты станут активнее участвовать в модернизации и развитии территорий, как того и требовал Президент РФ в своих майских указах.

Вместе с тем следует признать, что законодательная база местного самоуправления всё ещё пока несовершенна и во многом противоречива, не вполне устоялась относящаяся к ней терминология, так как опыт работы органов местного самоуправления в новой России относительно невелик.

Всё это, на наш взгляд, убедительно свидетельствует о том, что необходимо ученым: правоведам, социологам, историкам, политологам, экономистам, экспертам, практикам муниципального управления – продолжить исследование данного феномена в контексте проблемы поиска лучших практик отечественного и зарубежного опыта построения модели местного самоуправления.