

На правах рукописи

Мельников Илья Алексеевич

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В РОССИИ**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Москва - 2018

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы» (Воронежский филиал)

- Научный руководитель: **Алисова Любовь Николаевна**,
доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой политологии, управления и
регионоведения муниципального автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Воронежский институт
экономики и социального управления»
- Официальные оппоненты: **Слатинов Владимир Борисович**,
доктор политических наук, доцент,
заведующий кафедрой государственного и
муниципального управления Федерального
государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования «Курский
государственный университет»
Маркин Валерий Васильевич,
доктор социологических наук, профессор,
руководитель Центра региональной социологии и
конфликтологии Федерального научно-
исследовательского социологического центра
Российской академии наук
- Ведущая организация: Федеральное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования «Воронежский
государственный университет»,
кафедра политологии и социологии

Защита состоится «25» декабря 2018 г. в 16:00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 002.088.03 по социологическим и политическим
наукам при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки
«Институт социально-политических исследований Российской академии наук»
(ИСПИ РАН) по адресу: 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, корп. 1, большой
конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального
государственного бюджетного учреждения науки «Института социально-
политических исследований Российской академии наук» – <http://www.isprras.ru/>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

М.В. Костоломова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление в нашей стране имеет особую актуальность. Объективные факторы развития российского государства и общества – территориальная протяженность, многонациональный состав населения, разнообразие культур и хозяйственных укладов, различный социальный и экономический потенциал регионов – обуславливают поиск оптимальной модели управления на местах, обеспечивающей интеграцию власти и общества. В рамках данного явления лежат проблемы качества жизни и возможности самореализации человека, фактически зависящие во многом от места проживания. Местное самоуправление (МСУ) имеет двойственную общественно-государственную природу, являясь посредником между государством и обществом, государственной и местной властью. Оно поддерживает баланс государственных и общественных интересов, развивает управленческие и организационные практики, адекватно отвечая в связи с этим сложностям и разнообразию социально-политических проблем. Необходимым условием успеха преобразований в местном самоуправлении является включение политически и экономически активной части населения в управление местными делами, поддержка гражданами местной власти на локальных территориях проживания. Остро проявляющиеся на местах общественные проблемы не могут решаться, если отсутствует сбалансированное, скоординированное, равноправное и эффективное сотрудничество органов местного самоуправления со структурами гражданского общества.

Проблему развития местного самоуправления актуализирует конституционное положение о том, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (Ст. 32 Конституции РФ), т.е. «самостоятельно и под свою ответственность». Существенно актуализируют тему диссертации задачи, поставленные в программных установках, касающихся модернизации политических и общественных институтов на местах, а также сформулиро-

ванные в президентских посланиях. В Послании Федеральному Собранию РФ 2015 года Президент В.В. Путин поставил задачу: «...поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые определяют качество жизни»¹.

В этой связи тенденции развития местного самоуправления предъявляют особые требования к политическому анализу и практическим рекомендациям, актуализируя их исследованиями теоретических и практических проблем, связанных с задачами становления гражданского общества.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научной разработанности заявленной темы проводился по двум направлениям. В рамках первого направления сгруппированы основные научные подходы, раскрывающие истоки и сущностное содержание понятия местного самоуправления в различные исторические эпохи, политические, социальные и экономические основы, управленческие и реформационные отношения с государством и обществом. Здесь находят свое отражение дореволюционные труды отечественных ученых, таких как В.П. Безобразов, И.П. Белоконский, А.И. Васильчиков, Б.Б. Веселовский, В.М. Гессен, К.Ф. Головин, А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, Н.И. Кареев, А.А. Кизеветтер, М.М. Ковалевский, Н.И. Ковалевский, В.Н. Лешков, А.Г. Михайловский, П.А. Сорокин, П.А. Столыпин, З.Д. Френкель² и ряда др., рассматривавших земское движе-

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. № 275. 4 декабря.

² Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Он же. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; Белоконский И.П. Самоуправление и земство. Ростов-на-Дону, 1905; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1-3. СПб., 1869-1871; Гессен В.М. Вопросы самоуправления. СПб., 1904; Головин К.Ф. Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884 (стереотипное изд. М., 2016); Градовский А.Д. Система местного самоуправления на западе Европы и в России // Собр. соч. Т. 9. СПб., 1904; Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 гг. Т. 2. М., 1992; Кареев Н.И. Происхождение современного народно-правового государства // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 4. М., 1997; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. М., 1910; Ковалевский М.М. Общинное землевладение. Причины, ход и последствия его разложения. СПб., 1879. Ковалевский Н.И. Происхождение современной демократии. Т. 1-4. М., 1895-1899; Коркунов

ние как местное самоуправление, его роль и значение в обществе. Изучение дореволюционного опыта в наши дни представляется значимым направлением общественной мысли, с целью извлечения из него полезного опыта. Исследования отечественных ученых В.Ф. Абрамова, А.С. Автономова, Е.Г. Анимицы, Л. Гильченко, Н.А. Емельянова, Л.А. Жуковой, Е.М. Кавешникова, Л.Е. Лаптевой, Н.В. Постового, Е.А. Прасоловой, О.А. Салова, В. Степанского, Н.С. Тимофеевой, М.А. Шамхалова, А.Н. Широкова, А.Ю. Шутова¹ представляются весьма полезными для современной практики развития местного самоуправления.

Особенно активно разрабатываются проблемы местного самоуправления в аспектах его политико-организационного, правового, территориального и социально-экономического развития в связи с проведением современной муниципальной реформы в РФ. Под различными ракурсами процессов трансформации МСУ и его результативности являются работы К.А. Антипова, А.Г. Балыхина, Р.В. Бабуна, Г.В. Барабашев, В.Г. Белова, Л.Ф. Болтенковой, И.В. Выдрина, А.Г. Гладышева, Н.А. Данакина, А.А. Замотаева, В.Н.

Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909; Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1872; Михайловский А.Г. Реформы городского самоуправления в России. М., 1908; Михайловский А.Г., Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918; Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия // Полн. собр. речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906-1911. М., 1991; Френкель З.Д. Волостное самоуправление. М., 1999.

¹ Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996; Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М., 2002; Анимца Е.Г., Тertyшный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. Екатеринбург, 1998; Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М., 1997; Жукова Л.А. Проблемы взаимодействия властных структур и земского самоуправления в пореформенной России (1864-1918 гг.). М., 1995; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001; Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М., 1998; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995; Прасолова Е.А. Системный подход к исследованию взаимозависимости развития гражданского общества и местного самоуправления // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2016. № 4; Салов О.А. Местное самоуправление – историческая практика и современность. М., 2003; Степанский В. Земство в старой России: уроки местного самоуправления // Российский обозреватель. 2006. № 4; Тимофеева Н.С. Муниципальная реформа в Российской Федерации в контексте исторического отечественного и зарубежного опыта. М., 2013; Шамхалов М.А. исторические корни института местного самоуправления в странах Запада и России // Закон и право. 2016. № 12; Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. Обнинск, 1997; Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999.

Иванова, В.А. Колесникова, С.А. Митрохина, В.Д. Нечаева, А.Н. Палчаева, А.С. Прудникова, В.В. Пылина, С.Г. Соловьева, Т.П. Урожаевой, А.Н. Фомина, В.Г. Шустова¹.

В рамках второго направления заметный вклад в обоснование взаимообусловленности взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества, раскрытия механизмов самодеятельности, самоорганизации как ресурсного потенциала социально-экономического и политического развития регионов внесли отечественные ученые С.А. Авакьян, Ю.В. Агибалов, Л.Н. Алисова, А.М. Бажанов, А.Л. Галкин, З.Т. Голенкова, Р.В. Горнов, А.С. Кагермагов, Т.А. Кисаев, А.В. Кружков, М.Ю. Мартынов, Р.И. Мельникова, В.С. Мокрый В.В. Огнева, И.А. Хашева, Н.В. Шубина, С.В. Ярковая² и др.

¹ Антипьев К.А. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 1; Балыхин А.Г. Проблемы совершенствования государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России // Вестник РУДН. 2017. Т. 21. № 1; Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М.; СПб.: Питер, 2005; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996; Белов В.Г., Смольков В.Г. Местное самоуправление: социально-экономический анализ. М., 2001; Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004; Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998; Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М., 1999; Данакин Н.А., Юдин П.А. Социальные ресурсы местного самоуправления. Белгород, 2007; Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. М., 2001; Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999; Кружков А.В. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: политические итоги. М., 2003; Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики. М., 2009; Колесников В.А. Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе: монография. Волгоград, 2010; Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты. Курск, 2004; Палчаев А.Н. местное самоуправление между государством и гражданским обществом // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2017. № 4; Прудников А.С. Местное самоуправление и муниципальное управление. М., 2013; Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: Сб. н. трудов. Саратов, 2017; Соловьев С.Г. Муниципальные властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2005; Урожаева Т.П. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной реформы в 1990-е гг.: общероссийский и региональный уровень // муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 3; Фомин А.Н. Политическая идентификация института муниципальной власти // European Social Science Journal. 2014. № 6-3; Шустов В.Г. О некоторых политических аспектах новой концепции развития местного самоуправления в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 3.

² Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996; Агибалов Ю.В., Агибалова О.Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества: современное состояние и направления совершенствования // Регион: системы, экономика, управление. 2014. № 4; Алисова Л.Н., Гончаров Л.А. и др. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: монография. Воронеж, 2016; Галкин А.Л. Гражданское общество как стабилизирующий фактор в мире и в России. М., 2002; Голенкова З.Т. Альтернативы и перспективы раз-

Особое внимание в них авторы уделяют принципам народовластия, гражданского участия населения в общественно-политической жизни.

Отдельную группу составляют исследования А.В. Алешкина, Т.М. Белкиной, В.Б. Кидяева, Ю.С. Королева, В.П. Ляхова, Г.Г. Маркарян, М.А. Маточкина, Л.М. Пахомовой, Е.С. Шоминой¹ и ряда др., в которых рассматривается институт территориального общественного самоуправления (ТОС) в качестве разновидности социально-ориентированных некоммерческих организаций в гражданском обществе, способствующих повышению социально-политической активности жителей муниципального образования.

вития гражданского общества в России. М., 2009; Горнев Р.В., Михеева Т.Н. местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3; Кагерманов А.С. развитие научных представлений о гражданском обществе, его роли и функциях в публичном управлении // Право и практика. 2017. № 2; Кисаев Т.А. Местное самоуправление как один из источников развития гражданского общества // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. М., 2017; Кружков А.В. Гражданское общество и местное самоуправление. М., 2002; Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теория и прикладной анализ: автореф. дис. ... д. полит. н. М., 2003; Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Монография. Воронеж, 2005; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореф. дис... д. юрид. н. М., 2003; Огнева В.В. Консультативная демократия как форма взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом // Гражданско-правовое регулирование общественных отношений в современной России. Орел, 2016; Хашева И.А., Ковалева А.В. Оценка населением эффективности деятельности органов местного самоуправления как фактор развития гражданского общества // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2016. № 25; Шубина Н.В. гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития: автореф. дис. ... к. полит. н. СПб., 2002; Ярковая С.В. инновационные процессы в системе местного управления и самоуправления как основа развития гражданского общества // Проблемы управления (Минск). 2016. № 1 (58).

¹ Алешкин А.В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: автореф. дис. ... к. юрид. н. М., 2011; Бялкина Т.М. ТОС: простой, понятный и близкий людям формат решения местных проблем // Практика муниципального управления. 2016. № 1; Ляхов В.П. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) как индикатор модернизации системы местного самоуправления и развития гражданского общества в России // Наука; образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 3; Маточкина М. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Материалы науч. конф. Омск, 2006; Кидяев В.Б. Ассоциация ТОС: ощутить общность проблемы и решить ее всем миром // Практика муниципального управления. 2016. № 3; Королев Ю.С. территориальное общественное самоуправление – элемент гражданского общества // Конституционные чтения. Воронеж, 2008; Маркарян Г.Г. Территориальное общественное самоуправление // Законность. 2005. № 6; Пахомова Л.М., Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия // Искусство управления. 2015. № 2; Шомина Е.С. Территориальное общественное самоуправление (текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России). М., 2014; Шугрина Е.С. ТОС в системе институтов гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3.

Объект исследования - развитие местного самоуправления в России в соотношении с гражданским обществом.

Предмет исследования – региональные общественно-политические практики муниципальных образований как фактор обеспечения взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке системы концептуальных положений, определяющих основные направления, факторы и эффекты развития местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в современной России. Указанная цель исследования обуславливает постановку и решение **следующих задач**:

1. Проанализировать и оценить научную разработанность проблематики развития местного самоуправления в России и его соотношения с гражданским обществом;

2. Выявить исторические предпосылки и особенности эволюции российского местного самоуправления, раскрыть его обусловленность и зависимость от политического государственного устройства;

3. Изучить политико-правовые основания реформирования местного самоуправления в современной России, позволяющее определить направления и содержание его взаимодействия с институтами гражданского общества;

4. Показать динамику развития демократических начал во взаимоотношениях органов муниципальной власти со структурами гражданского общества;

5. Обобщить социально-политические практики организации и функционирования территориального общественного самоуправления как специфической формы самоорганизации населения и его включенности в систему гражданского общества;

6. Определить наиболее эффективные механизмы функционирования местного самоуправления, способствующие гражданской активности населения, привлечению его к участию в управлении и решении задач жизнеобеспечения на местах;

7. Обосновать для региональных органов государственной и муниципальной власти рекомендации по совершенствованию подходов включения института местного самоуправления в создание зрелого гражданского общества.

Гипотеза исследования. Развитие местного самоуправления и структур гражданского общества является взаимообусловленным процессом, представляющим собой сочетание разноплановых трансформационных факторов, обусловленных политическим и социально-экономическим развитием государства, регионов и муниципальных образований. Решая повседневные вопросы местного значения, привлекая местное население к решению общегосударственных задач через взаимодействие с гражданским обществом, местное самоуправление выступает одной из важнейших предпосылок демократизации муниципальной и государственной системы управления.

Теоретико-методологическую основу исследования представляет междисциплинарный подход, позволяющий использовать положения классической и современной политологии и социологии в адекватном раскрытии природы и динамики системных взаимодействий местного самоуправления с гражданским обществом, комплексность, вариативность и разноплановость их развития. Использовались исторический и сравнительный методы, давшие возможность прояснить генезис и эволюцию местного самоуправления. Для исследования существенными для автора стали методы непосредственного включенного наблюдения и участия, позволившие анализировать развитие местного самоуправления во взаимоотношениях со структурами гражданского общества в реальном времени.

Эмпирическая база исследования. Основными источниками исследования являются:

- комплекс законодательных и нормативно-правовых документов органов государственной и муниципальной власти, регулирующих вопросы местного самоуправления и становления гражданского общества;

- теоретические и эмпирические работы ведущих отечественных исследователей по проблемам реформирования местного самоуправления и формирования гражданского общества;

- официальные статистические данные по различным аспектам социально-экономического развития страны, субъектов Федерации и ряда муниципальных образований;

- официальные периодические издания, федеральные, региональные и муниципальные средства массовой информации; материалы текущего делопроизводства отдельных региональных и муниципальных органов власти, аналитические доклады Общественных палат Белгородской, Воронежской, Липецкой областей, Национальной палаты при губернаторе Воронежской области. Первичная эмпирическая база была собрана в ходе работы над мониторингом эффективности муниципальных образований Воронежской области и использована для разработки имиджа служащих муниципальных образований. В целом работа не имеет строгой территориальной привязки, хотя наиболее активно используется нормативно-правовая база и материалы по Воронежской и Белгородской областям. Это связано с непосредственным участием автора в социологических исследованиях на территории этих субъектов Федерации, которые наряду с общероссийскими исследованиями, научными разработками Института социологии РАН, ИСПИ РАН, РАН-ХиГС, ФОМ, ВЦИОМ в качестве вторичных материалов вошли в эмпирическую базу диссертации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в предметном поле политической науки выделены новые и уточнены имеющиеся аспекты научного исследования по развитию института местного самоуправления в России во взаимосвязи с гражданским обществом, конкретизируемые в следующих положениях:

1. Уточнена и поддержана автором политическая позиция о сохранении государственного влияния на развитие местного самоуправления на современном этапе. При этом, являясь местным уровнем публичной власти, с од-

ной стороны, и представляя собой самоорганизацию местного населения, с другой, местное самоуправление сложилось и развивается как форма осуществления гражданских инициатив в вопросах местного значения.

2. Обоснована социально-политическая и социокультурная обусловленность процессов развития местного самоуправления во взаимосвязи с формированием гражданского общества в зависимости от исторически сложившегося характера отношений между центральной, региональной и местной властью. Раскрыты особенности, возможности и ресурсы современного этапа развития местного самоуправления, перспективы их использования в плане повышения политической и социальной активности населения, обеспечения гражданского участия в самоуправлении на территории муниципальных образований.

3. Доказано, что взаимодействие органов местного самоуправления с гражданским обществом носит функционально-закономерный характер взаимозависимости на всех стадиях политического развития России. Предложена концепция адаптационно-вариативного развития института местного самоуправления, рассматривающая его не только как административно-хозяйственный способ организации местной жизни, но и как политический институт в политической системе российского общества.

4. Введены в научный оборот и уточнены результаты исследований современных практик взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, способствующие росту социального и политического потенциала местного самоуправления. В частности, разработанная и успешно осуществляемая в Белгородской области концепция солидарного общества; территориальное общественное самоуправление; межмуниципальное сотрудничество в качестве социально-политической технологии взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества; технология (матрица) оценки местным населением эффективности муниципальных образований в решении вопросов местного значения в зависимости от уровня компетентности муниципальных служащих на территории Воронеж-

ской области.

5. Обоснована необходимость приращения теоретических и практических знаний в рамках общественных наук по вопросам роли и значения политической и гражданской активности населения, его участия в самоуправлении.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется существенным расширением и углублением проблематики развития местного самоуправления во взаимосвязи с формированием гражданского общества в России, раскрытия особенностей этого процесса на отдельных этапах общественного развития. Основные выводы, базовые результаты исследования, представленные в диссертации, нацелены на их использование в решении практических текущих и стратегических задач развития местного самоуправления и становления гражданского общества. Материалы диссертации могут быть востребованы в качестве практических рекомендаций для политиков и экспертов различного уровня, в разработке программ учебных дисциплин политического и управленческого цикла.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Анализ процессов развития местного самоуправления в России в разные периоды ее истории дает основание признать, что государство играет и впредь будет играть ведущую роль в развитии управления на местах. Россия с самого начала развивалась как государство, где строгая централизация сочеталась с самодеятельностью местных сообществ, а местное самоуправление представляло собой обязанность, способ существования государственной власти на местах. Современное самоуправление во многом наследует эту модель, приспособливая ее к новым реалиям, учитывая и адаптируя зарубежный опыт, при этом не допуская слепого копирования. Предстоит искать и находить собственные пути развития, которые будут содействовать действительно демократическим преобразованиям в управлении.

2. Все этапы развития местного самоуправления в России были изучены специалистами в области общественных наук. Так, земство в России как

самоопределенческое движение, долгое время интересовало главным образом специалистов по российской истории. Сегодня современные исследователи ставят своей целью не критику этого института, а извлечение полезного опыта, пригодного для применения в современной управленческой практике. Отлаженная на протяжении десятилетий система Советов (представительная власть) и исполкомов (исполнительная власть) неолиберальными реформаторами решительно отринута как порождение советской тоталитарной системы. Прделанная работа отнюдь не свидетельствует о значительных успехах. Несмотря на разработанную за последние годы широкую законодательную базу, новые управленческие структуры на местах до сих пор остаются несовершенными, а местное самоуправление как эффективная форма публичной власти в полной мере пока не состоялась.

3. Решая круг вопросов, непосредственно связанных с жизнедеятельностью местных сообществ, МСУ через структуры гражданского общества располагает немалыми возможностями для объединения граждан в решении общих для конкретной территории задач. Так, взаимодействуя со структурами гражданского общества, органы местного самоуправления привлекают граждан для решения не только локальных задач, но и общегосударственных, таких как охрана окружающей среды, экономическое и территориальное планирование, проблем, связанных с идеологией «социального государства», общественно-политической активностью населения. Поэтому есть все основания говорить о местном самоуправлении как о понятии политическом.

4. Местное самоуправление несет в себе и государственные, и общественные начала. С одной стороны, оно является своеобразным продолжением государственного управления, а с другой – законным выразителем интересов местных сообществ. Поэтому развитие местного самоуправления в условиях становления гражданского общества можно рассматривать как адаптационно-вариативную модель совершенствования общественно-политического устройства Российской Федерации. В этой связи представляется актуальным определение специфической области теоретического и

практического знания о ключевых концепциях, основных задачах, перспективах, методах, способах и ресурсах совершенствования как местного самоуправления, так и гражданского общества, о формировании принципиально новых взаимоотношений между ними.

5. Местное самоуправление было и остается одним из главных демократических институтов вовлечения населения в общественно-политическую жизнь местного сообщества, реализацию принципов народовластия на местах. Участвуя в деятельности органов местного самоуправления, граждане учатся искусству управления, достижению компромиссов и согласия, развитию партнерских отношений с органами муниципальной власти и различными социальными группами в местном сообществе, самостоятельными некоммерческими организациями. Формирование самоуправленческих начал общественной жизни способствует развитию институциональной среды, сплочению граждан на основе совместных интересов, расширению различных направлений взаимодействия местного самоуправления с институтами гражданского общества. Без развитого местного самоуправления невозможно становление полноценного зрелого гражданского общества.

6. Рассматривая развитие местного самоуправления в условиях становления гражданского общества, автор отмечает координирующую роль государства и органов региональной власти в этом процессе и определенные сдвиги в сторону политической составляющей. На местном уровне заметно активизировались политические партии; повысилась организационная и финансово-хозяйственная поддержка территориального общественного самоуправления как эффективного инструмента институционализации гражданского общества на муниципальном уровне; активнее осуществляется общественный контроль муниципальных органов общественными формированиями гражданского общества; целенаправленно осуществляются меры противодействия коррупционным проявлениям в системе муниципальной власти. Значительно больше стало уделяться внимания профессиональной и политической подготовке муниципальных кадров, процессу согласования интересов

различных групп населения, способам коммуникации и информационной открытости в деятельности органов местного самоуправления, утверждению идеологии и практики гражданской самодеятельности и инициативы, согласию и социальному партнерству. Местное самоуправление стало эффективнее выступать как демократический институт, способствующий обеспечению взаимной адаптации прежних и новых практик вовлечения в преобразовательные процессы человеческого и социального капитала в рамках гражданского общества.

Степень достоверности и апробация результатов исследования обеспечивается теоретической проработкой и широкой эмпирической базой, четкой структурой изложения и логикой связанных между собой этапов исследования, использованием методов сбора и анализа социологических данных, соответствующих цели и задачам работы. Результаты исследования были апробированы в 16 научных статьях (авт. 5,2 п.л.), из них 4 - в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ и на четырех региональных и международных научно-практических конференциях в 2014-2018 гг. Исследовательские материалы по мониторингу эффективности муниципальных образований и практики активизации участия населения в МСУ приняты к внедрению Ассоциацией муниципальных образований Воронежской области.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, двух приложений.

Работа обсуждена на кафедре политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы» (Воронежский филиал) и в Центре национальной безопасности и рискологии Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-политических исследований Российской академии наук» (ИСПИ РАН).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, анализируется степень ее разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, методологические основания и источниковая база, формулируются положения, выносимые на защиту, научная новизна диссертационной работы. Раскрывается также теоретическая и практическая значимость исследования, освещается апробация его результатов, приводится структура работы.

Глава I. «Местное самоуправление и гражданское общество: теоретико-методологические подходы к исследованию взаимодействия» посвящена анализу природы местного самоуправления и гражданского общества, их сущностной характеристике, теоретическому обоснованию и методологическим подходам к исследованию взаимодействия.

§ 1.1. «Соотношение местного самоуправления и гражданского общества: основные методологические подходы» определяет местное самоуправление и гражданское общество как качественные образования с собственными функциональными характеристиками, отличающиеся от других подсистем государства и общества.

Автором сделан акцент на изучении генезиса и эволюции местного самоуправления, его политического контента и влияния на становление и развитие гражданского общества в России через анализ сформированного, научно освещенного прошлого опыта и современной практической деятельности. При этом опыт определяется как совокупность усвоенных и использованных на практике знаний и навыков. Носителем этого опыта, наряду с местным самоуправлением, его институтами и субъектами гражданского общества, выступает само местное население, должностные лица органов МСУ и муниципальные служащие. Сущностные характеристики МСУ, такие как местная автономия, местная демократия, близость к населению определяют местное самоуправление как часть более широкой демократической политики и обеспечивают гражданам понимание значимости демократии в качестве личного участия в управлении. При этом эффективность местной власти определяется

обеспечением достойного качества жизни, возможностями самореализации индивида, осуществления его прав и интересов. Гражданское общество автор рассматривает «как социальное пространство, в котором индивиды и добровольно сформировавшиеся ассоциации граждан взаимодействуют между собой». В этом аспекте гражданское общество в диссертации представлено источником легитимизации власти, где государственные и муниципальные органы, имея свой объем полномочий, согласовывают их с гражданами в соответствии с выработанным общественным договором.

§ 1.2. «Демократические начала взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества» посвящен рассмотрению демократических основ взаимодействия самоорганизующихся структур местного самоуправления и гражданского общества. «Демократия является системой прав, которые представляют собой неотъемлемую часть демократических политических институтов. Именно права и их соблюдение становятся важнейшим материалом, из которого создается процесс демократического правления» (Р. Даль «О демократии»). Отмечается, что недостаточно провозгласить гражданские права, в том числе право участвовать в управлении и контроле за деятельностью местной власти, необходимо, чтобы эти права были гарантированы и доступны для граждан в повседневной жизни. Отражая политический характер развития местного самоуправления, автор обращает внимание на недостаточно высокую активность участия населения в решении местных проблем, когда за пассивностью кроется латентное, а иногда и открытое недоверие к органам власти.

Самоорганизация и заинтересованное участие граждан в любой законной форме является необходимым условием эффективности демократических преобразований. По состоянию на 01.01.17 г. в 4600 муниципальных образованиях создано 21 тыс. органов территориального общественного самоуправления. Во всех регионах созданы Советы муниципальных образований. Развитие МСУ тесно переплетается с функционированием на их территории практически всех институтов гражданского общества, деятельность

которых базируется на демократическом участии граждан в их создании и функционировании. Отмечается тенденция расширения политико-правового статуса значимого для регионов межмуниципального сотрудничества, что прослеживается в предложении о наделении региональных Советов муниципальных образований правом законодательной инициативы. На демократических началах, в соответствии с Указом Президента № 607 с 2008 г. в режиме мониторинга проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. В работе на двух схемах воспроизведен анализ итогов мониторинга, показывается, как в массовом восприятии граждан 34 муниципальных образования Воронежской области персонифицируется власть, рациональные оценки решений властных институтов, которые зачастую смешиваются с субъективным отношением граждан к конкретным должностным лицам, административным и политическим руководителям.

Глава II. «Политический анализ развития местного самоуправления в России: исторический ракурс» рассматривает российские реформы досоветского периода и их влияние на формирование системы местного самоуправления, советскую модель МСУ и политические условия развития гражданской активности в перестроечный период.

§ 2.1. «Формирование местного самоуправления и развитие гражданской инициативы в досоветский период» посвящен анализу теоретических представлений о природе и эволюции местного самоуправления, которые складывались в ходе становления Российского централизованного государства, формирования основ взаимодействия центральной и местной власти. В работе представлены общественно-политические концепции выдающихся российских мыслителей, отличающиеся глубиной анализа и прогностическим потенциалом развития самостоятельных начал местной власти и гражданской инициативы. Автор анализирует различные взгляды на местное самоуправление, обусловленные российской политической культурой того времени, особенностью которой было отношение к центральной власти как основе целостности российского государства и его общественного порядка.

Самоуправление складывалось через земство как инструментальная, вспомогательная практика, дополняющая государственное управление, предоставляющая общественному управлению реальную самостоятельность в ведении городского хозяйства. Упразднение монархии сопровождалось формированием новых органов на местах, т.к. старая централизованная система управления территориями была разрушена, а прежние органы местного самоуправления были не в состоянии справиться с валом новых проблем, к тому же изначально имели незначительные и ограниченные возможности. В качестве центров принятия властных решений формировались Советы и новые органы местного самоуправления, встраивавшиеся в управленческую систему Временного правительства. В период двоевластия Временное правительство предпринимало попытки значительно расширить права местных органов власти, сохранить земства. Однако избрать новые органы самоуправления и завершить работу по укреплению земства ему не удалось.

§ 2.2. «Советская модель местного самоуправления и особенности развития гражданского общества в СССР» посвящен трансформации исследовательской парадигмы местного самоуправления на протяжении XX в., что связано с радикальными изменениями в общественно-политической жизни российского общества. В этот период формулируются и разрабатываются концепты местного самоуправления, интегрирующие различные подходы, с учетом историко-эволюционных особенностей уже советской модели управления, позволяющие уйти от излишней политизации и детализации на отдельных этапах, находить и рассматривать адекватные решения стоящих перед обществом задач. Радикальным образом менялись представления о местной демократии, местной автономии и эффективности местной власти. В работе отмечено, что Октябрьская социалистическая революция положила начало новому, беспрецедентному по своим последствиям этапу организации власти и управления на местах, сопровождавшемуся реализацией идей В.И. Ленина о сращивании государственной власти и местного самоуправления. Организация власти Советов явилась государственным оформлением дикта-

туры рабочего класса под руководством коммунистической партии, превратившейся в инструмент командно-административной системы.

Показано, что мобилизационный характер советской власти, сложившийся в условиях вызовов агрессивного внешнего капиталистического окружения, Великой отечественной войны в целом согласуется политической и административной ролью советского института местного самоуправления, в которой система Советов была достаточно плодотворной. Положительным фактором в функционировании Советов был принцип коллегиальности, выражавшийся в принятии решений большинством голосов при участии довольно широкого круга граждан. Автор отмечает, что предметом традиционной гордости режима того времени был тезис о полновластии выборных Советов. Однако реальная власть на практике была сосредоточена в руках исполкомов, точнее их бюрократической верхушки, которые подменяли собой выборные органы местной власти. Это сдерживало инициативу депутатов, снижало стимулы их активности, способствовало безучастности электората, лишало Советы самостоятельности в определении и осуществлении политики на местном уровне. Все это обусловило неизбежность реформирования системы местного самоуправления, которое пришлось на годы перестройки в СССР, начавшейся в 1985 г. В этот период набирает силу политическая активность масс, обусловленная возникновением множества неформальных объединений граждан различной политической ориентации, которых отличала идея поддержки перестройки «снизу», хотя она была начата «сверху». Анализируются основные направления развития гражданской активности того периода, которому способствовала формировавшаяся новая законодательная база, легализовавшая смысл понятия местного самоуправления.

Глава III «Реформирование современного местного самоуправления: тенденции, проблемы и пути их решения» рассматривает современное развитие местного самоуправления как сложный и противоречивый процесс, включающий в себя выработку и формирование концепции реформы,

способы ее реализации и влияние на социально-политическую активность населения.

§ 3.1. «Политико-правовые основания реформирования местного самоуправления и развития гражданской активности населения» посвящен обоснованию предпосылок к дальнейшему реформированию современной системы местного самоуправления, рассмотрению практики его реализации в различных регионах РФ. Основные подходы к их исследованию основываются на анализе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (2003 г.).

«Революционные» изменения по обозначенному закону коснулись территориально-организационной перестройки структуры органов местного самоуправления, обеспечивающей их формирование самим населением под свою ответственность за реализацию вопросов местного значения. Это стало одним из ключевых факторов для развития гражданской инициативы и общественно-политической активности на местах. Помимо институциональных и организационно-экономических изменений в местном самоуправлении, предусматривалось повышение роли непосредственной демократии посредством прямого волеизъявления населения. Это отражено в анализе практики применения непосредственного участия населения в МСУ.

Проведенный в 2015 году анализ реализации и использования населением законодательно установленных форм такого участия в Воронежской области показал, что наиболее востребованным из них являются сходы, конференции и публичные слушания (51%), а также обращения граждан в органы МСУ (61%) и формирование структур территориального общественного самоуправления (42%). При этом обращает на себя внимание, что почти 60% респондентов подтвердили свою готовность участвовать в работе по развитию самоуправленческих начал на своей территории, но отметили, что не знают, как это сделать. Начиная с 2014 г., в регионе реализуется государственная программа «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления», в рамках которых проводятся ежегодные пуб-

личные конкурсы «Самое красивое село», «Лучшее муниципальное образование». Политика региона направлена на развитие инициатив граждан, изучение их самоуправленческих возможностей. Учитывая недостаточное бюджетное обеспечение муниципалитетов, в рамках указанной региональной программы с 2018 г. начал реализовываться проект «Развитие инициативного бюджетирования на территории муниципальных образований Воронежской области», которое основывается на проведении конкурсного отбора проектов жителей с обязательным их участием в реализации проектов собственными силами.

В работе автором рассмотрены правовые новации в законодательстве о МСУ и обосновано их политическое содержание. Так, своеобразным прорывом в реформировании местного самоуправления стал закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 г., внесший изменения в перечень вопросов местного значения, сократив их для сельских поселений с 40 до 14 и разграничив вопросы местного значения городских округов с внутрирайонным делением и внутригородских районов. Специалисты пока с осторожностью оценивают реализацию ФЗ № 136, считая, что, с одной стороны, закон приближает муниципальную власть к населению, с другой, - ослабляет сущностную основу местного самоуправления, ограничивая его организационную самостоятельность, усиливая в нем государственное начало. В целом, анализ показывает, что политико-правовые основания реформирования местного самоуправления, их совершенствование обуславливаются развитием политического процесса, направленного на демократические преобразования в стране, создание результативной системы управления.

§ 3.2. «Территориальное общественное самоуправление как современная социально-политическая технология взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества» рассматривает проблемы организации и развития территориального общественного самоуправления (ТОС) на муниципальных территориях в контексте отношений с гражданским обществом, функционирование которого по своим социальным харак-

теристикам одновременно представляет элементы гражданского общества. Самоорганизуясь в ТОСы, граждане сами определяют перечень вопросов, решение которых берут на себя. В этом проявляется гражданская ответственность людей за развитие своей локальной территории, за участие в управлении. Так, к началу 2016 г. в 64 регионах России было создано 16 тыс. формирований общественного самоуправления. Такой формой самоорганизации граждан охвачено 20% муниципалитетов страны. Только в Воронежской области к началу 2018 г. насчитывалось более 1300 ТОСов, активизация деятельности которых подтверждается их участием в конкурсных проектах и мероприятиях регионального уровня «Развитие института гражданских инициатив».

В работе автором рассмотрена практика формирования ТОСов в Белгородской области, потенциал которых заметно усиливается за счет системной интеграции между собой и с другими институтами гражданского общества: на организационном уровне - через Советы территорий, на идеологическом – за счет формирования у населения понимания содержательной стороны гражданского участия и солидарности. Их работа организуется на основе областной Концепции «Формирование солидарного общества Белгородской области», в рамках которой они «составляют единую культурно-духовную матрицу, которая находит свое практическое выражение в готовности и способности нести ответственность за действия и поступки перед согражданами, государством и собственной совестью».

Подобные практики рассматриваются в работе и по территориям других субъектов РФ (Липецк, Курск, Волгоград и др.).

С 2014 г. федеральное законодательство приравнивает ТОСы к общественным организациям, которые, приобретая дополнительные механизмы для своего развития, в то же время теряют часть эффективных и уникальных форм непосредственной демократии. К тому же повышение возрастного ценза для участия в ТОС с 16 до 18 лет дает основание прогнозировать отток из их состава молодежи.

Проанализировав привлечение достаточно большого количества материалов по исследованию практики разнонаправленной деятельности ТОС в решении вопросов местного значения, автор делает вывод, что территориальное общественное самоуправление для органов местной власти является безусловной опорой в решении проблем эффективного использования гражданского потенциала общественного развития на территории муниципальных образований.

В **Заключении** обобщаются результаты исследования, на их основе предлагается ряд рекомендаций по развитию местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в Российской Федерации.

III. Публикации автора. Статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации

1. Мельников И.А. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества / И.А. Мельников, Р.И. Мельникова // Научные ведомости Белгородского государственного университета: Философия. Социология. Право. – 2015. - Вып. 20 (217). – Т. 34. – С. 19-22 (0,15 п.л.).

2. Мельников И.А. Реформа местного самоуправления в системе демократических преобразований в России / И.А. Мельников, Р.И. Мельникова // Власть. – 2016. - № 3. - С. 20-25 (0,2 п.л.).

3. Мельников И.А. Развитие местного самоуправления как института гражданского общества: политический анализ социальных практик/ И.А. Мельников // Общество: политика, экономика, право. – 2017. - № 1. – С. 35-37 (0,2 п.л.).

4. Мельников И.А. Реформирование системы местного самоуправления – фактор социально-политической безопасности муниципального управления / Е.А. Захарова, И.А. Мельников // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. – COUNTER-TERRORISM. – 2018. - № 2. – С. 44-49 (0,25 п.л.).

Другие публикации по теме диссертационного исследования

5. Мельников И.А. Реформирование местного самоуправления как фактор повышения гражданской активности / И.А. Мельников // Вестник ВИЭСУ. – 2014. - № 3. – С. 36-40 (0,3 п.л.).

6. Мельников И.А. Особенности развития местного самоуправления в городах федерального значения (на примере г.Москвы) / И.А. Мельников // Матер. Науч. Конференции молодых ученых и аспирантов / Под общ. ред. Р.И. Мельниковой, Д.А. Мещерякова. – Воронеж: ВИЭСУ, 2014. – С. 262-266 (0,3 п.л.).

7. Мельников И.А. Общественно-политическое развитие муниципальных территорий в ракурсе активизации самоуправленческих инициатив населения /

И.А. Мельников // Актуальные проблемы экономики и управления в исследованиях студентов и аспирантов: Сб. матер. науч. конференции. – Воронеж: Наука-Юнипресс, 2014. – С. 236-243 (0,3 п.л.).

8. Мельников И.А. Форсайт – прогнозный ресурс муниципальных образований / И.А. Мельников // Вестник ВИЭСУ. – 2015. - № 2. – С. 41-45 (0,3 п.л.).

9. Мельников И.А. Развитие территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации местного сообщества / И.А. Мельников // 20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития / Под общ. ред. В.И. Селютин: Сб. матер. науч. конференции преподавателей и студентов. – Воронеж: ВИЭСУ, 2015. – С. 225-229 (0,3 п.л.).

10. Мельников И.А. Местное самоуправление: политические и организационные инновации / И.А. Мельников // Наука. Культура. Общество. – 2015. - № 1. – С. 63-67 (0,3 п.л.).

11. Мельников И.А. Становление и развитие местного самоуправления как политико-управленческой инновации / И.А. Мельников // Вестник ВИЭСУ. – 2016. - № 3. – С. 61-65 (0,3 п.л.).

12. Мельников И.А. Профессионализм муниципальных кадров как фактор обеспечения активного вовлечения населения в развитие муниципального образования / И.А. Мельников, Л.Н. Алисова // Государственная и муниципальная служба в России: опыт, проблемы, перспективы развития: Матер. IX Международной научно-практической конференции 28 окт. 2016 г., г.Воронеж. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – С. 21-26 (0,4 п.л.).

13. Мельников И.А. Местное самоуправление в системе отношений государства и гражданского общества / И.А. Мельников // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: Матер. Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. Л.Н. Алисова, В.И. Селютин. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – С. 159-164 (0,3 п.л.).

14. Мельников И.А. Местное самоуправление в системе гражданского общества / И.А. Мельников // Государство и общество в современной политике: Сб. науч. статей ВФ РАНХиГС. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – С. 21-26 (0,4 п.л.).

15. Мельников И.А. Местное самоуправление: между гражданским обществом и государством / И.А. Мельников // Вестник ВИЭСУ. – 2018. - № 3. – С. 41-48 (0,6 п.л.).

16. Мельников И.А. Развитие местного самоуправления в ракурсе его демократизации // МСУ в современной России: опыт и перспективы развития: Материалы Всероссийской научно-практ. конф. с международным участием (11 мая 2018 г. г. Воронеж). - Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2018. – С. 133-139 (0,6 п.л.).

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук
Ильи Алексеевича Мельникова

Тема диссертационного исследования:
«Развитие института местного самоуправления в условиях становления
гражданского общества в России»
Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Любовь Николаевна Алисова

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт социально-экономических исследований
Российской академии наук» (ИСПИ РАН)

Изготовление оригинал-макета:
И.А. Мельников

Подписано в печать «___» _____ 2018 г.

Тираж 100 экз.
Отпечатано в
Заказ №
Москва 2018