Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы»

На правах рукописи

Мельников Илья Алексеевич

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Специальность: 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии

Научный руководитель
доктор политических наук,
профессор Л.Н. Алисова

Москва

2018 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……..……. 3

Глава I. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ……..... 17

§ 1.1. Соотношение местного самоуправления и гражданского общества: основные методологические подходы ……. 17

§ 1.2. Демократические начала взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества ……..…….. 30

Глава II. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС……. 57

§ 2.1. Формирование местного самоуправления и развитие гражданской инициативы в досоветский период …… 57

§ 2.2. Советская модель местного самоуправления и особенности развития гражданского общества в СССР...……..... 69

Глава III. РЕФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ ……... 88

§ 3.1. Политико-правовые основания реформирования местного самоуправления и развития гражданской активности населения 88

§ 3.2. Территориальное общественное самоуправление как современная социально-политическая технология взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества …….. 109

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…… 131

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ ….. 136

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Местное самоуправление: законодательная и нормативно-правовая база Воронежской области …… 153

2. Показатели мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области (2008-2016 гг.) …… 155

ВВЕДЕНИЕ

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 – обусловливают 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. Френкель[2] 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 н/Д, 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-е. 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.

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. Шутова[1] 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

Общинное землевладение. Причины, ход и последствия его разложения. СПб., 1879. Ковалевский Н.И. Происхождение современной демократии. Т. 1-4. М., 1895-1899; Коркунов 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; Анимица Е.Г., Тертышный 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.

трансформации МСУ и его результативности являются работы К.А. Антипьева, 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. 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. Шустова[1].

В рамках второго направления заметный вклад в обоснование взаимообусловленности взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества, раскрытии 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. Ка-

---

[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.

гермагов, 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. Ярковая[1] и др. 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. Шоминой[2] и ряда др., в которых рассмат-

---

[1] 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 д. 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 развития 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).

[2] 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

ривается институт территориального общественного самоуправления (ТОС) в качестве разновидности социально-ориентированных некоммерческих организаций в гражданском обществе, способствующих повышению социально-политической активности жителей муниципального образования.

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 обусловливает 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 взаимодействие с институтами гражданского общества;

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.

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 одной 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 со-

временных 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 Воронежской 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. Рос-

сия 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, приспосабливая 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. Проделанная 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 государ-

ства», 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, самодеятельными 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).

Глава I. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

§ 1.1. Соотношение местного самоуправления и гражданского общества: основные методологические подходы

Понимая под политической концепцией категорию политической науки, которая характеризует целостное и системное обоснование политики определенного субъекта, «включающего формы, методы и способы решения крупных политических задач, а также формирование в этих целях соответствующих политических институтов и отношений»[1], в данной работе сделана попытка сконструировать авторскую концепцию исследования проблем развития местного самоуправления в соотношении с гражданским обществом. При этом автор опирается на совокупность общих теоретических принципов и научных воззрений по рассматриваемому вопросу и их возможное практическое осуществление. В основу положены различные теоретические и методологические подходы исследования объектно-предметной области, что связано с необходимостью изложения основных научных точек зрения, объясняющих сущностное понимание категорий «местное самоуправление» и «гражданское общество», их соотношение и взаимодействие в процессе политического развития России. Накопленный к настоящему времени определенный опыт, связанный с практикой развития местного самоуправления, свидетельствует о необходимости его дальнейшего теоретического осмысления в соотношении с опытом становления в России гражданского общества.

Автором проведено научное изучение теоретического и фактологического материала по развитию этого процесса в истории России через анализ прошлого опыта и современной практической деятельности. При этом опыт определяется как «совокупность усвоенных и использованных на практике

[1] Проскурин С.А. Концепция политическая // Политическая энциклопедия. В 2 т. Т.1. М.: Мысль, 2000. С. 577.

знаний и навыков»[1]. Именно их совокупность, отраженная в сознании людей как события, явления, факты реального общественного процесса, после их обобщения, теоретического осмысления и оценки можно рассматривать в качестве социально-политического опыта. Исходя из этого теоретико-методологическую основу исследования составил анализ российского опыта развития местного самоуправления, способствующего деятельностью своих общественных формирований становлению полноценного гражданского общества. Концептуальные подходы к анализу взаимоотношений и взаимодействия выстраивались с установкой на то, что опыт имеет определенные уровни – теоретический и эмпирический.

Теоретический уровень состоит из двух взаимодополняемых аспектов:

- когда опыт выступает в качестве основы и критерия истинности теоретического знания и анализ его реальных общественных явлений подтверждает или опровергает сделанный теоретический вывод;

- когда теоретический анализ может вносить корректировки в имеющиеся представления о характере общественной жизни. Например, как в нашем случае, оправдать необходимость государственного вмешательства в разработку политико-правовых основ местного самоуправления и развития гражданского общества.

Эмпирический уровень представляет собой опыт, возникающий в результате взаимодействия субъекта и объекта социально-политического процесса. Он также имеет два аспекта.

Во-первых, это опыт, при котором объект не получает качественных изменений, или же воздействие субъекта на него происходит на основе наблюдения. Во-вторых, это опыт, в котором на объект активно воздействует субъект. Например, общественно-политическая деятельность населения в системе местного самоуправления и ее влияние на развитие институтов гражданского общества на муниципальном уровне.

---

[1] Батайж С. Внутренний опыт. М., 1998. С. 12.

Именно комплексное исследование социально-политического опыта явилось основанием для разработки авторской концепции исследования развития местного самоуправления во взаимодействии с гражданским обществом. При этом социально-политический опыт классифицирован нами по таким признакам, как широта научно-теоретического исследования общественной реальности, выявление значимости реального опыта для социально-политического развития России в определенный исторический период.

Носителем социально-политического опыта для нашего исследования являются местное самоуправление, его институты и субъекты гражданского общества. Кроме того, в качестве его основного носителя здесь выступает само население, должностные лица органов местного самоуправления и муниципальные служащие, их практическая деятельность, связанная с накоплением определенных знаний, умений и навыков в решении задач реформирования местного самоуправления и обеспечения развития гражданской инициативы населения.

Поэтому предметом социально-политического опыта в концепции определена деятельность субъектов опыта, обобщенная в совокупности основных направлений и способов разработки. Особый интерес здесь представляют опыт эволюции местного самоуправления в соотношении с формированием гражданского общества, влияние на эти процессы условий политического развития России, роль и место самоуправления в современной политической и административной реформе. Исследование этих аспектов основано на методах, механизмах, технологиях социального и политического управления этими процессами.

Становление местного самоуправления как и гражданского общества в современной России напрямую связано с реформированием политической системы. В исследовании реформационных процессов используются как отечественные, так и зарубежные теории и практики. Социально-политический опыт, его результаты в этом направлении высвечивают как достижения, так и упущенные возможности. Сегодня оценки результатов поисков и экспери-

ментов в этом плане неоднозначны и представляют собой разноплановые мнения и в среде научного сообщества, и в среде практиков. Критерий истины - объективный анализ социальной практики и социального опыта. Именно с позиции такого подхода в работе осуществляется исследование научных понятий и сущности местного самоуправления и гражданского общества, их соотношения, определяемые взаимосвязями и взаимообусловленностью.

Выстраивание авторской концепции основывалось, в первую очередь, на осмыслении структуры гражданского общества, в которую встраиваются и общественные формирования, принадлежащие местному самоуправлению (например, формирования территориального общественного самоуправления – ТОС), и различные ассоциации и объединения, представляющие собой социально-ориентируемые некоммерческие организации (как, например, межмуниципальные объединения). Они могут представлять собой одновременно как структуры местного самоуправления, так и гражданского общества. В этом плане требуется познание реального социально-политического опыта, связанного с реформированием и демократизацией общества, обеспечением научно-теоретической мыслью в решении современных практических задач.

При этом следует использовать прошлый опыт в его как положительном, так и негативном значении, а также опыт зарубежный, который необходимо адаптировать применительно к российской действительности. Как показывает практика, каждый из названных видов опыта не может быть использован в виде готовых рецептов. Его применение возможно в исследовательской деятельности в виде методологических и методических подходов при разработке практических рекомендаций.

Исследуя социально-политический опыт, который в нашем случае служит мерилом оценки и средством проверки существующих научных утверждений, следует рассмотреть его критериальные функции, сущность которых в данной работе рассмотрена по определенным направлениям. А именно:

1. Социальный опыт как критерий истинности общественного знания, находится во внутрисистемной связи, сопоставлении между собой аналогичных или отличительных фактов в различных условиях. Их исследование проводится на основе принципа достоверности и достаточности эмпирического материала. Поэтому, в ходе исследования представленной темы, автор привлек значительное количество различных источников: законодательные и нормативно-правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, данные социологических исследований – ВОМИР, ВЦИОМ, ИСПИ РАН, ИСИ РАН, статистики, а также результаты мониторинговых социологических исследований по развитию местного самоуправления в ряде субъектов Федерации. Все они суммарно сформировали необходимую исследовательскую базу, состоящую из взаимосвязанных фактов, позволивших составить комплексное представление об объекте и предмете исследования и разработать концепцию их научного осмысления.

2. Определенный интерес представляет условное подразделение социально-политического опыта на позитивный и негативный, что определяет ценность с точки зрения истинности. При этом позитивный опыт рассматривается в качестве только общественно-политической или научной оценки, требующей постоянного подтверждения на практике, т.к. в других общественно-политических и временных условиях возможны другие результаты, как например, дискредитация, отмена и даже запрет.

Следует учитывать, что позитивная оценка реального опыта очень часто нужна для поддержки на уровне научного мировоззрения теоретических или идеологических предпосылок, определенных жизненных принципов, наконец, поддержания реального авторитета в различных общественных институтах. Такой основой в контексте нашего исследования представляется синтез современного анализа социально-политических явлений, основанный на принципах историзма, объективности, комплексности, институциональности. Сочетание системного и структурно-функционального подходов явился общим методологическим подходом. При первом подходе изучение местного

самоуправления в его многоаспектном социально-экономическом многообразии рассматривается как динамичная целостная подсистема в совокупности общественных связей. Во втором подходе объясняются особенности, специфика становления самоуправления в качестве особого института, взаимодействующего с гражданским обществом. Здесь в основу научно-теоретического анализа положены идеи и разработки отечественных и зарубежных ученых по теории и истории государства и права, конституционному, муниципальному праву, политическим и социальным наукам. Используются общенаучные методы, такие как исторический, диалектический, институциональный, сравнительный, социологический, метод политического анализа. Использование компаративных методов обосновано автором для исследования системы местного самоуправления в ее исторической ретроспективе и в сравнительном сопоставлении с функционированием в современных условиях. В частности, такой методологический подход представляется достаточно плодотворным при внедрении актуального на сегодня проектного управления.

В этом плане нами проанализирован опыт местного самоуправления (МСУ) городского округа город Воронеж. Через органы МСУ проходят основные проектные инициативы для включения в портфель приоритетных муниципальных городских проектов. Исходят они, как правило, от активистов общественного самоуправления, от различных структур гражданского общества (НКО, отделений политических партий и пр.). Именно они интегрируют на этом направлении народные инициативы, передавая их органам МСУ для реализации и помогая местной власти их осуществлять. Основные проектные инициативы и предложения в городской портфель включаются с учетом приоритетов стратегического плана развития городского округа до 2020 г. А.Гусев, в бытность его мэром г. Воронежа, назвал эти меры «реальным стартом проектного управления в городе»[1].

В России уже реализуется 27 приоритетных проектов по 11 стратегическим направлениям. Опыт их осуществления с помощью проектного управ-

[1] Петров А. В приоритетное проектное управление // Коммуна. 2017. 8 дек.

ления позволяет концентрировать ресурсы на нужном направлении, добиваясь за счет этого результатов даже ограниченными ресурсами. «Уже сегодня в Воронеже реализуется проект «Умный город», разрабатываются с учетом предложений НКО и ТОС проекты в сфере ЖКХ, система «умного» общественного транспорта и ряд др.»[1]. В настоящее время проводится анализ всех поступивших предложении с мест (а их более десятка). А это значит, что появятся новые проекты, которые будут отвечать интересам и запросам горожан. Но для их реализации нужна команда профессиональных управленцев с более высоким уровнем компетенции, чем в повседневной работе. В 2018 г. предстоит первый выпуск подготовленных по соответствующей программе специалистов. Это будут профессиональные проектные менеджеры. Ведь управленцу надо уметь организовывать процесс в целом, а текущую работу должны выполнять профильные специалисты. В перспективе внедрение в систему МСУ проектного управления должно обеспечить рост качества жизни горожан за счет внедрения инновационных технологий, повышения эффективности использования ресурсов, а также экономического развития и, как следствие, увеличение доходов населения и роста налогооблагаемой базы[2].

При исследовании трансформации современного МСУ встает также вопрос о перераспределении полномочий между структурными подразделениями администрации муниципалитетов. Например, в Воронеже изменения касаются передачи полномочий от администрации городского округа городским управам. Передаваемые на 2018 г. полномочия утверждены в начале декабря 2017 г. С правовой точки зрения перспектива внедрения нововведений оценивалась городской прокуратурой. Задача администрации города - перейти к решению стратегических вопросов, а дела текущие, такие как ЖКХ, обеспечение общественного порядка и др., должны быть отданы управам. К полномочиям, которые предстоит передать в управы, рассматриваются такие,

[1] Петров А. В приоритетное – проектное управление // Коммуна. 2017. 8 дек.
[2] Там же.

как выдача разрешений на индивидуальное жилищное строительство, поддержка малого и среднего бизнеса»[1].

Процесс решения текущих вопросов в муниципалитете выстроен достаточно четко и не требует со стороны региональных органов государственной власти вмешательства, но привлечение к участию в их решении населения пока остается актуальным. И как отмечает А. Петров, «за последние несколько лет сменились практически все руководители на ключевых постах в администрации. Новые – обладают достаточными знаниями, опытом и компетенциями. В настоящее время перед ними стоит задача думать о стратегических ценностях для развития города и получения нового статуса Воронежа как центра экономического роста. К первоочередным стратегическим вопросам относится утверждение Генерального плана города, обсуждение которого проходило на публичных слушаниях, и поддержка малого и среднего производственного бизнеса (не просто бизнеса, а именно производственного)».[2]

Что касается негативного опыта, то его ценность не менее важна, чем опыт позитивный. Соответствующий анализ негативного опыта подтверждает или не подтверждает теоретические концепции, дает возможность для пересмотра выводов, идей, политических программ и планов, что можно наглядно наблюдать в российском историческом контексте на примере становления и развития местного самоуправления. В определенных условиях любой позитивный опыт может реформироваться в негативный. Например, в диссертации он используется для сопоставления развития земства и местного самоуправления в советский период. Это дало возможность не только рассмотреть социально-политический опыт в сопоставлении, но и спрогнозировать дальнейшую деятельность по его усовершенствованию в различных направлениях с учетом допущенных ранее ошибок.

Изучение критериальности социально-политического опыта конкретных социальных групп, политических партий, движений основывалось на

[1] Петров А. У управ полномочий стало больше // Коммуна. 2017. 17 дек.
[2] Там же.

том, что в нем находит отражение реальный социальный процесс, а не второстепенные факты. Определялось также как практическая ориентация отдельных социальных групп совпадает с интересами всего социума, не препятствуя и не противореча его развитию. Так, например, в социальном партнерстве интересы органов местного самоуправления и интересы предпринимательских и коммерческих структур не всегда совпадают с интересами большинства населения. Поэтому здесь органам местного самоуправления следует учитывать и разрабатывать критериальные возможности положительного опыта, способствующего учету интересов для всего муниципального образования. Следует помнить, что за опыт, будь он позитивным или негативным, общество зачастую платит достаточно высокую цену. Примером этому может служить опыт приватизации, который вылился в развал страны, в потерю многих социальных и политических завоеваний. Непродуманность и поспешность, с которой проводилась приватизация, слабый учет мирового опыта и игнорирование российской специфики привели к тому, что декларировались одни цели, а на практике все развивалось по иному сценарию.

Основная задача изучения опыта – его историческая преемственность, которая предполагает передачу от поколения к поколению накопление определенных способов, традиций, необходимых для поддержания устойчивости общественных отношений, функционирования различных официальных правовых, политических, социальных и общественных институтов. Опыт, доказав свою пригодность, получает признание, становится традицией, независимо от того, позитивный он или негативный, когда и какой ценой получен. Исторический, социальный опыт – это национальное достояние.

Однако, несмотря на актуальность применения социально-политического опыта как в практике государственного управления, так и в развитии местного самоуправления и становления гражданского общества, его изучение и использование пока еще не соответствуют требованиям в решении практических проблем. Зачастую наблюдается некритичное или фальсифицированное отношение к опыту, его бездумное механическое зарубеж-

ное заимствование, которое не только не эффективно, но и вредно. Исходя из чего концепция авторского исследования, основные положения в разработке ее проблематики основывались на изучении, осмыслении отечественного опыта развития местного самоуправления и его влияния на формирование гражданского общества с учетом российских исторических особенностей. Это позволило расширить диапазон исследования, провести комплексный системный анализ оценки исторических фактов, явлений и событий, характеризующих эти особенности, выявить специфику современной политики реформирования местного самоуправления и его развития, способствующих институализации институтов гражданского общества.

Эта проблема является сравнительно новой, а по степени научной проработанности, на наш взгляд, еще недостаточно изученной. Несмотря на то, что в последние два десятилетия учеными ведется активная научная разработка проблем реформирования местного самоуправления и формирования гражданского общества, они носят в основном разрозненный социально-политический, экономический, управленческий, юридический характер. Комплексные исследования по вопросам взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества практически отсутствуют.

Авторский подход к исследованию определен как комплекс взаимосвязанных опорных теоретических идей и позиций, раскрывающих научные основы сущности взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества, их взаимосвязанного развития и функционирования в различные исторические периоды российского общества. В основу концепции положено исследование таких предметных областей как: 1) эволюция местного самоуправления и развитие гражданских инициатив в досоветский период; 2) советская модель местного самоуправления и попытки ее реформирования в перестроечный период развития России; 3) политико-правовые предпосылки реформирования местного самоуправления в постсоветский период и создание политических условий для развития гражданского общества; 4) совре-

менное состояние местного самоуправления и характеристика его структур, встроенных в гражданское общество.

Как уже было отмечено, исследование было построено на изучении исторического и современного опыта, выстроенного в систему осмысления набора событий, факторов, применения методов их политического анализа, что и составило методологию исследования, которая формировалась в соответствии с уровнем научного знания, достигнутого в сфере местного самоуправления и гражданского общества, реального состояния их взаимодействия на определенном этапе развития российского общества и возможностей дальнейшего совершенствования функционирования местного самоуправления как института, способствующего развитию гражданского общества через развитие его основного ресурса - гражданской активности и инициативы в системе территориального общественного самоуправления.

Поэтому концепция нашего исследования потребовала выявления влияния социально-политических отношений, складывающихся в системе местного самоуправления, на развитие гражданского общества на уровне муниципалитетов. Проводилось оно на основе изучения динамики их развития и протекания на принципе научности, т.к. «… только научный характер любой работы способен обеспечить объективность ее результатов»[1]. Содержание принципа научности обеспечивалось, во-первых, тем, что автор опирался на современные теории общественного развития; во-вторых, корректным использованием обоснованного и апробированного практического материала; в-третьих, выполнением этих требований с помощью получения объективных знаний, без которых невозможна новизна теоретических разработок, исследование практических действий и выработка рекомендаций по их совершенствованию.

В частности, теоретические рассуждения можно подкрепить на примере, вытекающем из практического опыта проведения муниципальных выбо-

[1] Ядов В.А. Стратегия социального исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. М., 1998. С. 39.

ров. Выборы – это вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, т.е. вопросы политические. На практике они относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1. Ст. 72 Конституции РФ). К тому же, правильно проведенные муниципальные выборы, в соответствии с демократическими процедурами и стратегическим планированием преобразуются в конкретные эффективные управленческие решения. Политическую составляющую здесь несут также формальные требования к кандидатам, в чем бы эти требования ни состояли. Среди прочего – это своеобразный тест не только для кандидата на серьезность намерений баллотироваться и его организационные и политические способности в перспективе, но и для МСУ и гражданского общества. Не следует думать, к примеру, что небольшой размер муниципального образования означает нужный результат в победе на выборах. «Либерализация партийного законодательства, начавшаяся в 2012 г., привела к резкому увеличению числа зарегистрированных партий. Сегодня Министерством юстиции зарегистрирована 71 политическая партия»[1]. Такая многопартийность не увеличила активность электората в целом по России, но добавила остроты на муниципальных выборах. Если «на выборах депутатов Государственной думы ФС РФ в сентябре 2017 г. приняла участие лишь треть всех зарегистрированных партий, то в Воронежской области за думские и муниципальные мандаты боролись 36 партий. Но, к сожалению, с тем же низким результатом активности электората. Преодолеть 5% барьер явки при голосовании в Думу смогли лишь 4 парламентских партии, за которых проголосовало 40% общего числа избирателей при явке 47,81%. За остальные проголосовало всего 7% избирателей» [2]. Это говорит не только

[1] Список зарегистрированных политических партий // Минюст России. Официальный сайт. - Доступ: http://minjust.ru/ru/nko/gosteg/portii/spisok (проверено 20.10.2017).

[2] Политические партии на выборах в Воронежской области // Квалитас. 2017. № 10; Сведения о выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва // Минюст России. Официальный сайт. - Доступ: http://minjust.ru/ru/nko/gosteg/portii/spisok (проверено 20.10.2017).

о низкой поддержке этих партий, но, главное, о слабой активности населения, проживающего на территории муниципального образования.

Объективный процесс медиации (представительства) общественных связей в муниципалитетах все больше определяется деятельностью политических партий, их отделениями и первичными парторганизациями как на уровне местного самоуправления, так и гражданского общества. Через политическую партию, как одну из значимых составляющих структур гражданского общества, решается проблема политического представительства граждан. Федеральный закон «О политических партиях» (2001 г.)[1] прямо указывает на необходимость участия партий в формировании политической воли народа во всех областях общественной деятельности, приобщении граждан к активной политической жизни.

При этом, чем ниже уровень управляющего органа, куда избирается кандидат, тем ближе он к простым людям, тем больше шансов, что в нем будут работать люди, реально представляющие интересы избирателей. Все более ответственной становится задача органов МСУ, чтобы кресла в муниципальных парламентах и в системе управления занимали представители значимых социальных групп. Поэтому муниципальной власти касается решение кадровых вопросов: во-первых, при создании избирательной комиссии муниципального образования. Ее, как правило, формируют по их деловым качествам из наиболее подготовленных лиц, подходящим для работы в избирательной комиссии. Активно привлекаются муниципальные служащие местных администраций и работники муниципальных учреждений. Во-вторых, необходимо обеспечивать постоянное обучение членов избирательных комиссий.

Значительную защищенность избирательных комиссий при подготовке муниципальных выборов от административного давления со стороны государства (как правило, от давления избирательной комиссии субъекта РФ) обеспечивают структуры гражданского общества. На этом направлении по-

[1] О политических партиях: Федеральный закон // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

литической деятельности муниципальная власть должна способствовать обеспечению главной цели – соблюдению конституционных прав и свобод граждан на участие в свободных и демократических выборах.

Применительно к муниципальным выборам следует отдельно сказать о Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Закон позволил сделать политико-управленческий шаг в трансформации института местного самоуправления в части урегулирования вопросов, касающихся представительных органов муниципальной власти на локальных территориях. В первую очередь, речь идет о регистрации кандидатов, формировании списков кандидатов, обосновании отказов в их регистрации или отмены состоявшейся регистрации, признании выборов недействительными и ряда др. Голосуя на выборах, гражданин действует не только в собственных интересах. Избранный и действующий от его имени (на любом уровне) политик принимает решение не только в интересах избирателей, но, в первую очередь, в интересах власти, куда был избран.

Подводя итоги обоснования сущностного содержания авторской концепции исследования, следует отметить, что она дает возможность для проведения целостного и системного познания процесса взаимодействия местного самоуправления с формированием и становлением гражданского общества в реальном времени.

§ 1.2. Демократические начала как фактор взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества

Анализ политического курса России на всех этапах ее развития указывает на складывание достаточно тривиальной ситуации, при которой «государство на протяжении последних трехсот лет в основном демонстрирует «догоняющий» тип модернизации, соответствующий мобилизационному типу развития общества, который предполагает решение модернизационных задач в сжатые хронологические сроки, напряжение всех ресурсов и сил

страны»[1]. В этом процессе, «связанном с демократическими преобразованиями, особая роль принадлежит формированию гражданского общества. Для этого требуется структурирование его институтов с их горизонтальными и вертикальными социальными связями и отношениями, которые представляют собой не только формальный процесс, но и развитие взаимодействий между людьми, социальными группами и группами интересов, объединенными по принципу добровольной ассоциативной деятельности»[2].

В механизме формирования и становления гражданского общества, направленного на развитие и углубление реализации прав и свобод человека и гражданина, особое место принадлежит системе местного самоуправления. Именно оно располагает организационными и политическими средствами и ресурсами для институционального обогащения и совершенствования гражданского общества.

Рассматривая теоретические основы местного самоуправления, следует отметить, что методологические подходы к его исследованию можно найти уже в трудах античных мыслителей, таких как Платон, Аристотель, а также ученых философов и правоведов средневековья П. Абеляра, Ф. Аквинского и др., где они определяли основные направления своих научных поисков. Это было связано с тем, что в полисной демократии античного мира, в городских и сельских общинах средневекового сословного государства закладывались традиции общинного, городского самоуправления.

Начавшееся в результате Великой французской революции конституционное движение в европейских странах не только привело к новым формам организации государственной власти, но и способствовало созданию местного управления, независимого от давления центральных органов власти. Именно под лозунгом местного самоуправления в западноевропейских странах начались и развивались политические движения и правовые рефор-

---

[1] Чижова Ю.А. Хронополитические аспекты становления гражданского общества в современной России // Институт государства и гражданское общество: модели взаимодействия: сб. научных трудов / Под ред. Д.Н. Нечаева. Воронеж: изд-во ВГУ, 2005. С. 18.

[2] Нагаева С.К. Политические индикаторы гражданского общества в регионе // Политическое общество. 2012. № 11. С. 34.

мы. В распространении идей местного самоуправления особую роль сыграла бельгийская Конституция 1831 г., в которой наряду с законодательными, исполнительными и судебными властями признавалась также и муниципальная власть.

Одним из первых к исследованию и осмыслению проблем местного самоуправления в своей работе «Демократия в Америке» (1835 г.) обратился французский историк А. Токвиль, который писал, что «общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»[1].

Активная разработка научных теорий местного самоуправления была присуща германской юридической школе (Гербер, Гнейст, Аренс, Майер, Лабанд, Ресслер и др.), основные начала которых, главным образом, вытекали из теории естественных прав общины, где доказывалось, что государство должно уважать свободу общинного управления, т.к. исторически община появилась раньше государства. Традиции свободной общины были характерны и для России, где на ее основе также происходило осмысление сущности местного самоуправления, исходящего «… из противопоставления государства и общества, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами и союзами»[2]. Наиболее видными представителями этой общественной теории были А.И. Васильчиков и В.Н. Лешков, которые считали, что «каждая земская единица является совокупностью различных форм и представляет собой союз, основанный на единстве интересов и на собственном управлении своими общими делами при посредстве своих выборных властей»[3]. Как видим, они были сторонниками идеи независимости

---

[1] Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 28.

[2] Емельянов Н.А. Местное самоуправление. Проблемы. Поиски. Решения. М.; Тула, 1997. С. 18.

[3] Там же. С. 19.

местного самоуправления от государства и его вмешательства в дела общины. При этом А.И. Васильчиков считал местное самоуправление отстраненным от политики, так как оно имеет особую сферу деятельности. Анализ системы местного самоуправления стран Западной Европы приводит его к выводу о том, что эти системы не могут быть пересажены на русскую землю.

Но критические оценки общественной теории породили противоположную ей государственную теорию самоуправления, авторами которой являлись немецкие ученые XIX века (Лоренц Штейн и Рудольф Гнейст). Она получила поддержку и развитие у авторитетных российских сторонников в лице А.Д Градовского, В.П. Безобразова, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина и др., которые определили местное самоуправление как форму организации местного государственного управления, при которой источником всех полномочий в области местного самоуправления является государственная власть, именно она наделяет ими органы местного самоуправления и, в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а выборными представителями местных сообществ, местными жителями, заинтересованными в результате местного управления[1].

Как видим, для понимания сути местного самоуправления того времени характерны различные взгляды и подходы, которые сформировались в основном в XIX в. Основные признаки этих теорий автором обобщены и представлены в таблице 1.

Следует заметить, что каждая из теорий развития местного самоуправления имеет свои плюсы и минусы и, как показывает историческая практика, в чистом виде ни одна из них не реализовалась. Более того, в основу современных воззрений на местное самоуправление легла гибридная государственно-общественная теория, рассматривающая демократическую си-

[1] См.: Исторические корни института местного самоуправления в странах Запада и России // Закон и право. 2016. № 12. С. 38.

стему управления обществом в качестве децентрализованной формы в системе государственного управления, осуществляемую на местах.

Таблица 1

Основные теории местного самоуправления, их признаки

Теория местного самоуправления	Основные признаки теории
Общественная теория и ее разновидности:	Строгое разграничение государственных и общинных дел.
Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины.
Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины.
Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
Государственная теория	Общинные дела являются частью государственных дел, которые передаются исполнения на места

Эта двойственность определяется самостоятельностью местных сообществ в непосредственно местных делах и в выполнении государственных функций, преданных на местный уровень. В соответствии с этой теорией, органы местного самоуправления должны действовать как инструмент государственной власти, так как в процессе осуществления делегированных им государством определенных управленческих функций они выходят за рамки местных интересов.

Как показывает анализ, используемые в современном мире способы и методы самоуправления очень разнообразны. Так, классик исследований местного самоуправления, русский ученый Л.А. Велихов отмечает существование «двух типов муниципальной организации. Первый, который он относит к «английскому», складывался, по его мнению, стихийно, в процессе естественной эволюции местных общин. Второй - «французский», создавался в соответствии с определенным планом, намеченным и осуществленным государственной властью»[1]. Следует отметить, что английский тип местного самоуправления (англосаксонская модель) формируется снизу, в силу истори-

[1] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 37.

чески сложившейся гражданской активности и инициативы населения, а французский (континентальная модель) строится сверху, под бдительным присмотром и контролем государства.

Оценивая российский опыт с точки зрения противопоставления двух хрестоматийных моделей самоуправления, возможно утверждение, что Россия более тяготеет к континентальной модели местного самоуправления и при этом на местах всегда практиковалось ощутимое присутствие чиновников центральной власти. Выстраивание самоуправленческих структур в строгую вертикаль давали право вышестоящим органам отменять решения муниципальных властей. Местные общины систематически привлекались центральной властью к решению общегосударственных вопросов. Однако Россию в полной мере нельзя причислить к классической континентальной модели, т.к. здесь сложилась оригинальная, самобытная модель с ярко выраженными общинными чертами, с различными укладами самоуправления. В качестве примера можно привести опыт казачьего самоуправления или самоуправление ясачных народов.

Нынешний этап развития российского самоуправления также являет собой сочетание демократических самоуправленческих начал, идущих снизу, с сильным влиянием государства, которое регулирует вопросы самоуправления и на федеральном, и на региональном уровне. Можно сказать, что Россия дополнила классические модели развития местного самоуправления новым типом – смешанным, включающим в себя специфические российские особенности самобытного развития местного самоуправления.

Современное понятие местного самоуправление представляет собой четко определяемую политико-правовую категорию, ее характеристика дается в «Европейской Хартии о местном самоуправлении», где оно определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, дей-

ствуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения»[1].

Современное развитие местного самоуправления в Российской Федерации, с соблюдением основных принципов Европейской Хартии регулируется специальным законом о местном самоуправлении, где оно определено как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»[2].

Отличие формулировок российского закона от Европейской Хартии местного самоуправления «заключается в расстановке акцентов на деятельности органов местного самоуправления, где в последней определена возможность обращения к собраниям и другим формам прямой демократии, в то время, когда в российском законодательстве акцент сделан, прежде всего, на само население, а уже потом на органы местного самоуправления»[3].

Представленные теоретические взгляды современных отечественных ученых в исследуемой области дают нам основание рассматривать местное самоуправление как: 1) специфический уровень власти, организационные формы которой вырабатываются населением муниципального образования самостоятельно, на основе федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; 2) сферу гражданской самостоятельности и общественной активности населения. При этом местное самоуправление рассматривается как один из видов публичной власти, который можно идентифицировать в

---

[1] Нормативные акты. Европейская Хартия о местном самоуправлении // Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии, разъяснения. М., 1997. С. 26.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2016 г. № 501-ФЗ).

[3] Кружков А.В. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: политические итоги. М., 2003. С. 11.

качестве низшего уровня государственной власти, имеющего определенную самостоятельность и широту возможностей в конкретных муниципальных образованиях»[1].

Исходя из положений Конституции РФ о местном самоуправлении, его можно определить и как законодательно установленный элемент общей системы государственного управления, на который возлагается определенный объем полномочий. В то же время как способ самоорганизации населения система местного самоуправления является специфическим инструментом институализации гражданского общества, которая реализуется на муниципальном уровне. Здесь «местное самоуправление представляет собой один из видов публичной власти, но это власть, - как отмечает А.А. Замотаев, - совершенно особого вида – власть народа, которая имеет гораздо более широкие возможности для собственной самоорганизации, власть, в отношении которой нет жестких нормативов, определяющих ее организационные формы государственного уровня, которая должна ориентироваться на конкретные проблемы данного муниципального образования, данной территории…»[2].

Оба эти феномена «не являются однопорядковыми, но они тесно взаимосвязаны. Становление одного служит условием становления и развития другого»[3]. Местное самоуправление через свои общественные структуры представляет собой один из важнейших, ключевых факторов развития гражданского общества. При этом, основываясь на том, что «местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой»[4], можно с определенностью некоторые структуры местного самоуправления (ТОСы, НКО, организованные представительными органами МСУ, ассоциации, группы по интересам и др.) отнести

---

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 5.

[2] Замотаев А.А. Реализация конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления: Проблемы, перспективы, механизмы // Местное самоуправление: стратегические направления развития. Мат. науч.-практ. конференции. М., 2000. С. 66.

[3] Палчаев А.Н. Местное самоуправление между государством и гражданским обществом // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2017. № 4. С. 190.

[4] Там же. С. 291.

к специфическим институтам гражданского общества. Благодаря согласованию интересов, достижения консенсуса, сотрудничества разных общественных сил устанавливается необходимый уровень стабильности, нормального функционирования и развития всего социального организма, представляющего собой государство и общество в целом»[1].

Весьма важным и поддерживаемым нами представляется вывод доктора социологических наук А.А. Возмителя о том, что «самоуправление будет иметь деятельную поддержку граждан тогда, когда они на деле ощутят позитивные результаты своей активности»[2]. Социальная пассивность граждан – один из основных барьеров на пути становления эффективного самоуправления. Безальтернативная централизация власти в стране – это расширение «ручных» методов управления со стороны центра, рост бюрократии, и как следствие – рост коррупции, разбазаривание государственных ресурсов, корыстно-иждивенческие настроения на всех уровнях власти, разрыв связи власти с народом. Что касается МСУ, то его органы не всегда эффективно (по разным причинам) «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» (Ст. 132 Конституции РФ). По мнению респондентов Воронежского института общественного мнения «Квилитас» (2016 г.), МСУ занимается, прежде всего, благоустройством территории (29,9%) и агитацией на выборах (28,8%). Между тем, каждый третий из опрошенных в Воронеже (33,8%) принимал участие в мероприятиях, которые жители организовывали самостоятельно[3]. Это внушает определенный оптимизм. Но тех, кто нигде не участвовал – 2/3. Это свидетельствует о значительном потенциале для вовлечения людей в процесс самостоятельного решения вопросов местного значения. Очевидно, что инициативные и авто-

[1] Голенкова З.Т. Альтернативы и перспективы развития гражданского общества в России // Гражданское общество: теория, история, современность. М., 1999. С. 7-8.

[2] Возьмитель А.А. Социальные факторы становления системы местного самоуправления / А.А. Возьмитель, П.И. Куконков // Власть. 2014. - № 9. – С. 92.

[3] См.: Бюллетень Института общественного мнения (ИОМ) «Квалитас». 2016. № 8.

ритетные люди могут появиться в МСУ в результате их мобилизации в ходе самодеятельных мероприятий. Дефицит активности снизу, как свидетельствует опыт, ликвидируется, когда люди видят результат в деятельности общественных формирований, так или иначе относящихся к местному самоуправлению. К тому же, самодеятельные общественные структуры - это еще и эффективные контролеры органов власти. Органы муниципальной власти неизбежно превращаются в представительства государственной власти на местах, если они не опираются на местное население.

Активным организационно-правовым механизмом, позволяющим согласовывать интересы и координировать деятельность муниципальных образований в решении местных вопросов, более четкого взаимодействия с региональными и федеральными органами власти представляется межмуниципальное сотрудничество. В рамках этого сотрудничества взаимодействуют муниципалитеты всех типов без территориальных ограничений, упорядочиваются и систематизируются различные ассоциации и союзы местного самоуправления в виде коммерческих и некоммерческих организаций.

Последние чаще всего образуются в виде автономных некоммерческих организаций. Их могут создавать, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, представительные органы муниципальных образований в форме советов, ассоциаций, союзов, фондов и др. структур, не имеющих членства. Учреждаются они на базе добровольных имущественных взносов в целях представления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и т.д. В контексте нашего исследования важно отметить, что объединенные на общественных началах и добровольной основе эти структуры одновременно являются структурами гражданского общества с определенным общественно-правовым статусом. «Муниципальные образования могут быть межтерриториальными, региональными, общероссийскими и международными. Успешной деятельности междисциплинарного сотрудничества в виде некоммерческих организаций социальной направленности в рамках гражданского общества способствуют

общероссийские ассоциации: Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), Всероссийский Совет местного самоуправления (ВСМС), региональные отделения которых имеются в 81 субъкте Российской Федерации. В данном контексте уместно упомянуть Ассоциацию малых городов России, Ассоциацию городов Юга России, недавно созданную Ассоциацию курортных городов России»[1].

Если говорить о региональном межмуниципальном сотрудничестве, то в его рамках действуют в основном советы муниципальных образований одного субъекта Федерации. Например, «Совет муниципальных образований Воронежской области», созданный в июне 2006 г. на учредительном собрании муниципальных образований Воронежской области. Хотя данная норма согласно закону № 131-ФЗ носит императивный характер, Совет считается некоммерческой общественной организацией, созданной в соответствии со своим Учредительным договором.

Следует еще раз подчеркнуть, что межмуниципальные образования, создаваемые представительными органами местного самоуправления, будучи общественными некоммерческими организациями, являются институтами гражданского общества. «Они защищают интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта Федерации, участвуют в законопроектной работе на региональном уровне, организовывают совместную хозяйственную деятельность, обмениваются опытом и информацией ит.п.»[2].

О значимости межмуниципального сотрудничества говорит прослеживаемая тенденция расширения политико-правового статуса советов муниципальных образований. Так, «в феврале 2017 г. президент общероссийского Конгресса муниципальных образований В. Кидяев представил в Минюсте проект модельного регионального закона «О взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советом муници-

[1] Руденко С.С. Междисциплинарное сотрудничество: виды и формы // Теория и практика общественного развития. 2017. № 4. С. 113.

[2] Руденко С.С. Там же. С. 112.

пальных образований субъекта Российской Федерации». В документе ключевым моментом является положение о наделении региональных советов муниципальных образований правом законодательной инициативы на уровне субъекта Федерации»[1]. Таким образом, в Российской Федерации, в виду недостаточно сформировавшегося гражданского общества, велика роль творческого потенциала местного самоуправления, структуры которого (ТОСы, межмуниципальные формирования и др.) представляют различные общественные некоммерческие организации социальной ориентации, максимально приближающего этот уровень власти к людям. Это наглядный пример эффективной организации повседневной жизнедеятельности в интересах населения конкретных территорий. С политической точки зрения – это переход от представительной к прямой демократии.

Характер восприятия населением органов местного самоуправления обусловлен не только результативностью решения вопросов местного значения и качеством предоставляемых услуг, но и действенностью коммуникации. Причем большое значение имеет личный опыт взаимодействия граждан с конкретными чиновниками. Этот опыт в целом зачастую трансформируется в имидж муниципальных служащих. По ответам жителей в социологическом опросе на вопрос «Как Вы относитесь к деятельности ОМСУ Вашего района/городского округа?», проведенном под руководством Е.А. Захаровой с участием автора в 2013-2015 гг., была построена матрица восприятия жителями деятельности органов МСУ Воронежской области (рис. 1) и деятельности глав муниципальных образований (рис. 2)[2]. На первом все 34 муниципальных образования (МО) области условно были распределены на 4 группы:

1. 16 МО с достаточно высокой оценкой органов местной власти (одобрительные оценки превалируют над отрицательными);

2. 4 МО, в которых количество жителей, оценивших муниципальную власть положительно, выше среднеобластного значения, вместе с тем и отрица-

---

[1] Кидяев В. Советы могут стать региональными законодателями. Доступ: URL: http://www.smokk.ru/about/smokk-news/2862.html (дата обращения: 27.05.2017).

[2] Подробнее см.: Алисова Л.Н., Захарова Е.А. Исследование имиджа органов местного самоуправления // Наука. Культура. Общество. 2017. № 3-4. С. 102-111.

тельное отношение к деятельности местной администрации высказывает значительная часть граждан;

3. 12 МО, в которых достаточно высокий удельный вес отрицательных оценок, а количество положительных ответов и количество положительных оценок ниже, чем в среднем по области;

4. 2 наиболее «неблагополучных» МО (Семилукский район и г. Воронеж), в которых удельный вес отрицательных оценок выше положительных.

Таким образом, в половине (17) МО Воронежской области процент жителей, выразивших отрицательное отношение к деятельности органов МСУ, выше среднеобластного. Это грозит формированием среди населения негативного имиджа и прямыми потерями позиций органов местной власти (Рис. 1).

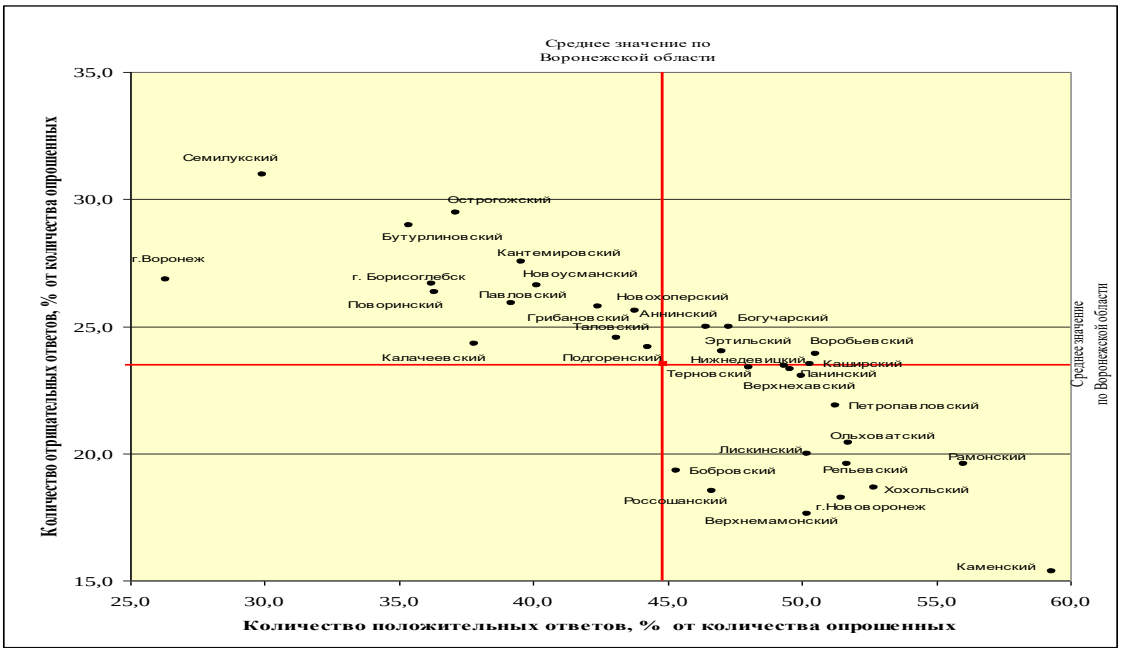

Рис. 1. Восприятие населением деятельности ОМСУ в муниципальных образованиях Воронежской области

По мнению специалистов, «в массовом восприятии власть персонифицируется, рациональные оценки решений властных институтов смешиваются с субъективным отношением граждан к конкретным должностным лицам, административным и политическим руководителям»[1]. Сообразуясь с этим положением, в качестве индикатора имиджа можно определить отношение населения к деятельности глав муниципальных образований (Рис.2).

[1] Буров А.А. и др. Власть и общество: успешность деятельности местных структур в глазах жителей региона / А.Н. Буров, Д.А. Дильман, П.В. Смоленский. Волгоград: ВАГС, 2006. С. 157-158.

Как видим, в 14 МО (41% от общей численности) большинство опрошенных оценивает главу недостаточно высоко. Из них самая низкая оценка глав наблюдается в 5 районах, где более 50% опрошенных отнеслись к деятельности главы отрицательно.

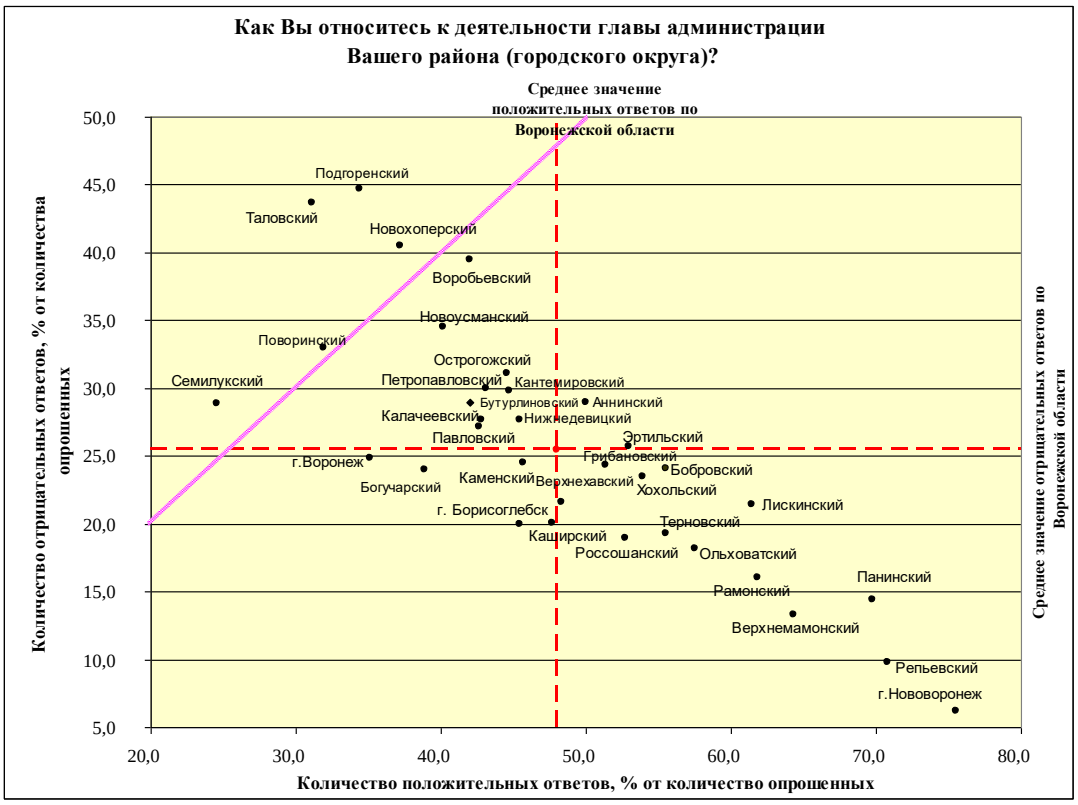

Рис. 2. Восприятие населением муниципальных образований деятельности глав муниципальных образований (апрель-май 2013 года)

В 5 - положительно оценивают глав МО незначительное количество жителей по сравнению со среднеобластным показателем, часть населения дает низкую оценку, остальные опрошенные затруднились с ответом. Только в 2 МО достаточно весомая часть опрошенных жителей относится к деятельности глав положительно, в 13 МО деятельность глав получила одобрительные оценки большинства населения. О недостаточно высоком имидже глав муниципальных образований говорят оценки отдельных направлений деятельности руководителей. Так, положительно оценивают работу руководителей органов МСУ по развитию малого и среднего бизнеса в среднем по Воронежской области только 28,9% жителей, 20,1% дают отрицательную оцен-

ку. Так же низко оценивается деятельность глав по привлечению инвесторов и развитию экономики - только каждый пятый житель оценивает эту деятельность положительно, 18,4% - отрицательно.

Имидж органов местного самоуправления тесно связан с имиджем муниципального образования. Если имидж муниципального образования носит позитивный характер за счет комплекса компонентов (инвестиционного, информационного, внешнего визуального, экономического, культурного, туристского и т.д.), то сама муниципальная власть получает больше возможностей для позитивного позиционирования.

Важным моментом здесь является оценка эффективности местного самоуправления через призму общественного мнения. Можно говорить также и о том, что оценивается не только качество предоставляемых услуг и исполнение полномочий муниципальными органами власти, но и осведомленность населения о проводимых работах и функционировании муниципальной власти в целом. Как уже отмечалось, результаты опроса публикуются на сайте Правительства Воронежской области, что в свою очередь свидетельствует о транспорентности в отношениях оценки местной власти.

Определенная в итоге балльная оценка имиджа органов местного самоуправления отдельно для каждого из 34 муниципальных образований Воронежской области (от 0 до максимального балла) позволила провести типологизацию муниципальных образований по уровню удовлетворенности граждан общей оценкой работы, выполненными функциями и полномочиями местной власти по сумме набранных баллов в 4-х группах муниципальных образований:

1. С высокой оценкой показателей имиджа (16-20 баллов) – выраженный положительный имидж;

2. Со средней оценкой показателей имиджа (10-15 баллов) – положительный имидж;

3. С низкой оценкой показателей имиджа (5-9 баллов) – имидж, близкий к негативному;

4. С крайне низкой оценкой имиджа (0-4 балла) – негативный имидж.

Применение описанного выше подхода позволяет адекватно отобразить дифференциацию муниципальных образований региона по состоянию имиджа их органов местного самоуправления и рейтинг муниципальных органов, интерпретировать полученные данные на качественном уровне, установив их причины. Предложенная методика в дополнение к результатам мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области (Приложение 2) принята к использованию в практической деятельности областной Администрации и Воронежской ассоциации муниципальных образований.

Так как в нашем исследовании развитие местное самоуправление рассматривается во взаимосвязи с формирование гражданского общества, концепция исследования потребовала и анализа категорийного понятия «гражданское общество». Как известно, одной из древнейших форм отношений между обществом и государством является демократия, в рамках которой возникли, а затем были развиты в западной политико-философской традиции XVII-XIX вв. концепции гражданского общества, вобравшие в себя исторические социокультурные и цивилизационные основания.

Наиболее часто встречающееся в научной литературе понятие определения гражданского общества рассматривается «как социальное пространство, в котором индивиды и добровольно сформировавшиеся ассоциации граждан взаимодействуют между собой и составляют систему самостоятельных и независимых от государства общественных отношений и институтов»[1]. По мнению профессора З.Т. Голенковой, понятие гражданского общества является «одним из ключевых для осмысления всего комплекса отношений современного общества и современного государства, для их разграничения. Оно ассоциируется с демократическим обществом, в котором существует многопартийная парламентская система, свобода личности, многообразие

[1] Гаджиев К.С. Политическая наука. М., 1995. С. 74.

отношений собственности, правое государство» [1]. Понятие «гражданское общество» представляет собой специфическую категорию, которая имеет не только теоретическое, но и прикладное значение. Во многом именно «это и представляет основные трудности в концептуальном определении этого понятия, так как в силу чрезвычайной содержательной широты в них содержится большая «зона» неопределенности, что и порождает значительные различия в их толковании. С точки зрения теоретико-аналитического аспекта, термин гражданского общества, есть агрегированное понятие, которое, с одной стороны, в методологическом плане, можно считать изъяном, а, с другой, - рассматривать как одно из условий свободного, не ограниченного жесткими формально-логическими рамками, междисциплинарного научного поиска» [2].

При анализе определения понятия «гражданского общества» обращает на себя внимание дихотомичность позиций. Как отмечает И.Б. Левин, «…в трактовке гражданского общества прослеживаются две исследовательские традиции. Одна из них прочно связана с именами Г.В.Ф. Гегеля и К. Маркса. Так, И.Б. Левин указывает, что в гегелевской концепции «гражданское общество диалектически представляет взаимосвязанную систему частных и групповых интересов, где каждый из них направлен на достижение только собственных целей. И лишь в их взаимодействии гражданское общество способно реализовать свое стремление к этим целям, т.к. государство как универсальная общность и абсолютный дух призвано обеспечить независимость гражданского общества с целью его трансформации и трансценденции»[3].

В определении исторического материализма К.Маркса гражданское общество - это «общество, в первую очередь, буржуазное, которое основано на частной собственности, где социальные отношения принимают классово-антагонистическую форму, обусловившую возникновение государства»[4]. Да-

---

[1] Голенкова З.Т. Общество гражданское // Социологическая энциклопедия. В 2 т. Т. 2. М., 2003. С. 87-88.

[2] Голенкова З.Т. Цит. источник. С. 87.

[3] Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России // ПОЛИС. 1996. № 5. С. 21.

[4] Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии. Соч. изд. 2-е. Т.1. М., 1954. С. 128.

лее он пишет, что «взаимодействие государства и гражданского общества является исторически необходимым и неизбежным. При устранении последнего конец государства как такового будет неизбежным, а значит вместе с ним и власти, и политики, т.е. историческое развитие государства как бы «уравнивает» его с обществом, а «до этого момента оно, как единственный защитник буржуазного классового общества, в конечном итоге его поглощает»[1]. Следует заметить, что в данной традиции гражданское общество является стержнем политики, направленной на достижение цели справедливости и равенства, с одной стороны, а с другой, – оно не может самостоятельно функционировать без государства, которое и направляет его развитие.

Интерпретация проблемы «государство - гражданское общество» во втором направлении основывается на положении, где гражданское общество представляет собой источник легитимной государственной власти, где государство имеет объем полномочий, согласованный гражданами в соответствии с выработанным общественным договором. В этой научной традиции государство является инструментом развития общества. При этом само гражданское общество представляет собой своего рода защитную структуру между государством и личностью. Личность при этом, обличенная свободой и независимостью, находится в центре гражданского общества, а государство оценивается, главным образом, по его способности воздействовать на такие социальные институты как семья, церковь и др. Это требует повышения роли принципов самоорганизации и саморегуляции для становления и развития гражданского общества. Как отмечает В.В. Витюк: «индивид, личность, не обретшая гражданского самосознания, не способна подняться до уровня полноценного члена (актора) гражданского общества, ибо гражданство и принадлежность к гражданскому обществу суть двух разных ипостасей лично-

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Цит. источник. С. 130.

сти. Государством обеспечиваются права человека как гражданина страны, гражданским же обществом – естественные его права»[1].

В исследовании гражданского общества А.Ю. Мельвиль достаточно емко определяет формулу гражданского общества как «форму взаимодействия государства с независимыми общественными группами и объединениями»[2]. Исходя из нее, само гражданское общество можно трактовать и идентифицировать с независимыми общественными объединениями и группами как процесс, акцентирующий его взаимодействие с государством. На наш взгляд, второй вариант, представляющий интерпретацию гражданского общества как коммуникативный процесс между гражданином и государством, является более интересным, т.к. обладает достаточно широким исследовательским потенциалом в силу того, что «коммуникативное понимание гражданского общества способствует раскрытию понятия «гражданин» через понятие «участие», через деятельность конкретной личности в самых различных организациях и институтах, включая не только общественные и политические, но и множество «смешанных» их видов»[3].

Это говорит о том, что возникновение и формирование гражданского общества возможно лишь при условии определенных изменений и преобразований во всех сферах жизни. К ним специалисты относят становление гражданского типа личности со сформированной гражданской культурой и развитием собственной гражданской социальности, гражданского сознания[4]. Такой личности «свойственна способность конструктивно взаимодействовать с другими личностями для достижения общих целей, интересов, ценностей, способность подчинять свои частные интересы и методы их достижения об-

---

[1] Витюк В.В. Состав и структура гражданского общества как особая сфера социума // Гражданское общество: теория, история, современность. М., 1999. С.46-47.

[2] Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // ПОЛИС. 1998. № 2. С. 20.

[3] Кружков А.В. Местное самоуправление и развитие гражданского общества. М., 2004. С. 28.

[4] См. Борисов А.М. Гражданское общество России: проблемы развития и консолидации в формате общественной гражданской службы // Политика и общество. 2017. № 1. С. 46.

щему благу, выраженному в нравственных нормах»[1]. Из чего следует, что только в таком государстве, в котором выполнятся требования по реализации прав и свобод человека и гражданина, его самодостаточности по отношению к обществу вообще и государству, в частности, может возникнуть подлинное гражданское общество.

Но между гражданским обществом и государством существует своего рода «пограничное поле», где в пределах «приграничья» формируются двойственные, многофункциональные промежуточные институты, которые в различной степени отвечают запросам и государства, и гражданского общества. И поэтому можно констатировать, что трактовка гражданского общества не может быть сведена только к его противостоянию государству, а требует развития общественных институтов, которые, несмотря на отсутствие прямой связи с властью, играют достаточно значимую роль для развитого демократического общества.

Следует заметить, что государство не в состоянии «установить» своими законами желательный для него образ гражданского общества, т.к. оно представляет собой «объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений, установленных государством в конституционных институтах, закрепляющих основы политического, экономического и социального строя, прав человека, деятельности государственных структур»[2]. Но, как видим, гражданское общество как саморегулирующийся феномен находится в ощутимой зависимости от государства, которое обеспечивает его связь с его реальной политикой.

Достижение высокого уровня самоорганизации и саморегуляции общества, совместная деятельность его членов в различных сферах на подлинно демократических и самоуправляющихся началах является основой для функционирования гражданского общества. В этом состоит качественная особенность гражданского общества, определяющаяся его основными эле-

---

[1] Там же. С. 47.

[2] Левашов В.К. Гражданское общество в современной России: социальные измерения // Россия: Центр и регионы / Под ред. В.Н. Иванова. М.: ИСПИ РАН, 2015. С. 8.

ментами, которые в структурном плане представляют собой институты общественно-политической, социальной и экономической организации общества. Приоритетными для темы нашего исследования являются общественно-политические институты, рассматривая которые, следует отметить, что они способствуют выработке негосударственных механизмов саморегуляции и самоорганизации для обеспечения политических свобод граждан и социальных групп. Это особенно важно в условиях демократического развития государства, требующего политической институализации гражданского общества. «Общество самоорганизуется с помощью таких институтов как политические партии, массовые движения, профсоюзы, женские, ветеранские, молодежные, религиозные организации, добровольные общества, творческие союзы, землячества, ассоциации и другие добровольные объединения граждан, создаваемые на основе общности их интересов. При этом политические отношения приобретают в этом случае значение негосударственной формы социального управления, сферы самореализации личности»[1].

В институтах экономической организации гражданского общества предусматривается соединение воедино свободы и предпринимательства, экономики и самоуправления населения в рамках его демократических структур. Единство данных факторов обеспечивает уровень экономических отношений в обществе и положение личности в данной сфере. По мнению М. Фридмана, «экономическое устройство способствует развитию свободного общества в двоякой роли. С одной стороны, свобода экономических отношений сама по себе есть составная часть свободы в широком смысле, поэтому экономическая свобода есть самоцель. С другой – экономическая свобода – это также необходимое средство к достижению свободы политической, т.к. она отделяет экономическую власть от политической и таким образом позволяет одной служить противовесом другой»[2]. Все вышеизложенное дает основание сделать вывод, что сущностное понятие гражданского общества

[1] Голенкова З.Т. Общество гражданское // Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 2003. С. 88.

[2] Фридман М., Хайек Ф. Капитализм и свобода. Минск, 2011. С. 12.

можно определить в качестве самоорганизующейся системы как в социально-экономических, так и в политических отношениях, реализующихся в режиме социальной справедливости для достижения цели создания условий достойной жизни человека, обеспечения защиты его прав и свобод. Не случайно, в 2004 г. Президент Российской Федерации В.В.Путин подчеркнул, что «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Качество их повседневной жизни прямо зависит от качества общественно-политической системы… Создание в России свободного общества свободных людей – это самая главная наша задача»[1].

С принятием в 1993 г. Конституции РФ понятие гражданского общества получило конституционно-правовое закрепление. И хотя в текст Конституции дефиниция «гражданское общество» не включена, в содержательном плане эта категория раскрывается в закреплении конституционных принципов народовластия, таких как становление и развитие политических и правовых институтов, гарантирующих права человека как одной из фундаментальных основ организации общества и государства, (например, всеобщее избирательное право, право на создание негосударственных общественных институтов и т.д.), подконтрольности власти обществу и самоуправляющимся общественным организациям, что и является признаками гражданского общества, функционирующего в правовом, демократическом, социальном государстве, каким и определено наше государство в Конституции РФ.

Наиболее действенным инструментом развития гражданского общества является закрепление конституционного права граждан на местное самоуправление. В скомпонованном виде они представлены автором в таб. 2.

[1] Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

Таблица 2

Базовые функции общественного самоуправления как социальной ценности гражданского общества

Вид МСУ	Функции
1. Социально-групповое (коммунитарное) самоуправление	Постоянная или длительная принадлежность граждан к определенной социальной группе, в рамках которой личные интересы ее членов формулируются как объективно присущие всей группе (этнические, поколенческие, религиозные, партийные и т.д.).
2. Территориальное самоуправление	Основано на общности места проживания с предполагаемой общностью интересов, опирающиеся на объективные, но с учетом субъективно осознаваемых и признаваемых гражданами потребностей территории (подъезд, двор, квартал, микрорайон, улица и т.д.).
3. Самоуправленческие профессиональные сообщества	Связаны с единством целей и профессиональных интересов граждан и направлены на их реализацию.
4. Гражданское самоуправление	Базируется на общих для членов группы целях в решении определенных актуальных проблем местного, регионального и даже общенационального плана. Членство в группе не зависит от территориального, профессионального, социального и т.п. статуса индивида

Все перечисленные типы самоуправления, несмотря на их значительные различия, имеют общую черту, которая характеризует их совокупность как единого феномена общественной жизни, определяющего «понимание самоуправления как права, а не обязанности граждан, как социальной ценности гражданского общества, приобретающего в подобном случае мощный и творческий ресурс развития. При этом общественное самоуправление ни в коем случае нельзя понимать как «низшую» ступень или «низший» уровень в системе публичной власти» [1]. В этой связи ряд отечественных политологов (О.Б. Алексеев, О.И. Генисаретский, П.Г. Щедровицкий и др.) обращают внимание на принципы организации местного самоуправления в структуре российской государственности, отмечая, что:

[1] Алексеев О.Б., Генисаретский О.И., Щедровицкий П.Г. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности // Полития. 1998-1999. № 4 С. 24.

«1. Самоуправление должно основываться на добровольном участии, которое государственным органам необходимо поддерживать, не навязывая «сверху» заранее заданных форм и методов деятельности;

2. Оно должно опираться на признании (или непризнании) гражданами проводимой властями местной политики при обязательном условии ее «прозрачности», т. е. ее информационного обеспечения для всех заинтересованных жителей;

3. Самоуправляющиеся общества не могут претендовать на полное «заполнение» всего территориального или социального пространства определенного муниципального образования и должны ограничиваться лишь той сферой деятельности, для которой у них наличествуют человеческие ресурсы, инициатива, творческая энергия и т. п. (Это относится только к общественному самоуправлению);

4. Деятельность самоуправляющихся сообществ должна быть как можно более разнообразна, разнородна и поливариантна - с учетом самых «случайных» конкретных обстоятельств местного характера;

5. Наконец, самоуправление и его различные формы не должны рассматриваться как статичные социальные минисистемы. Каждая самоуправляющаяся группа имеет свой «возраст» и свой вектор приложения в зависимости от злободневности или конъюнктурности решаемой социальной проблемы»[1].

Это говорит о том, что для эффективного развития местного самоуправления ключевое значение имеет не столько государственно-административные указания и предложения по его реформированию, сколько процесс собственной самоорганизации. В конечном итоге этот процесс служит важнейшим фактором и механизмом в становлении подлинного гражданского общества, в котором, как отмечает Р. Даль, «демократия является системой прав, которые представляют собой неотъемлемую часть демократических политических институтов. Именно права и их соблюдение стано-

[1] Алексеев О.Б. и др. Цит. источник. С. 25-26.

вятся важнейшим материалом, из которого созидается процесс демократического правления. Местное самоуправление зиждется на одном из важнейших критериев демократии - обеспечении основ человеческого существования, достойного качества жизни»[1]. Поэтому недостаточно только провозгласить гражданские права, в том числе право выражать свои взгляды по различным вопросам общественно-политической жизни, участвовать в контроле за деятельностью власти. Необходимо, чтобы эти права были гарантированы и доступны для граждан в повседневной жизни. Иначе демократические институты, в том числе и местное самоуправление, будут оставаться лишь бутафорским фасадом, который явится прикрытием недемократического характера правящего режима и неразвитости гражданского общества.

Как отмечает В. Остром, «в демократических обществах граждане всегда должны знать о своих полномочиях в сфере управления. Если граждане не смогут заставить должностных лиц действовать в рамках фундаментального права, структуры демократии не сохранят контроль над своими системами правления. Когда люди перестают устанавливать ограничения на осуществление правительственных прерогатив и более не заставляют должностных лиц нести ответственности перед фундаментальным правом, демократия прекращает свое существование и верх берет автократия»[2], что подтверждает неотделимость демократии от гражданского общества, которое, в свою очередь, зависит от способности граждан к самоуправлению, берущему свое начало в местах проживания, в системе местного самоуправления.

В концепции данного исследования предпринята попытка отразить в рамках сложного историко-политического характера развития российского государства и различную степень развития местного самоуправления, влияющего на динамику формирования гражданского общества. Она кроется, как считает автор, в недостаточно высокой активности и участии населения в решении местных проблем, во-первых, по причине политического характера,

---

[1] Даль Р. О демократии. М.: Аспект-Пресс, 2004. С. 96.

[2] Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С. 155.

связанного с общей тенденцией отношения граждан к любой российской власти вообще, где за пассивностью кроется «… когда латентное, а когда и открытое недоверие к органам власти, в т.ч. и к органам местного самоуправления»[1]. Вторая причина, также имеющая политический характер и зачастую обусловленная тем, что «… местные администрации в городе или на селе были превращены в органы местного самоуправления, а представительные органы власти становятся чуть ли не подчиненными администрациям»[2]. Нельзя не согласиться и с исследователем П.А. Басовым, который пишет, что «в органах местного самоуправления конфликты, как правило, возникают при согласовании интересов политических акторов по поводу их ресурсного обеспечения»[3], что также можно отнести к третьей политической причине. Нельзя не отметить и причину неверия населения в возможности и способности органов местного самоуправления решать насущные территориальные проблемы ввиду слабой обеспеченности материальными и бюджетными ресурсами, которые являются важнейшим инструментом в реализации населением самоуправленческих начал. Кроме этого, как отмечает М.М. Курманов, практика местного самоуправления «зачастую сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы муниципальных должностных лиц, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления»[4].

Концептуальное раскрытие процесса развития местного самоуправления как законодательно установленного элемента в общегосударственной системе управления с определенным объемом собственных полномочий основывалось на его исследовании в качестве способа самоорганизации населе-

---

[1] Салов Д.О. Местное самоуправление как фактор политического развития современной России: автореф. дис. … к. полит. н. М., 2014. С. 12.

[2] Салов Д.О. Цит. источник. С. 12.

[3] Басов П.А. Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. … к. полит. н. М., 2015. С. 15.

[4] Курманов М.М Проблемы исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 2. С. 7.

ния. Его реализация выполняет одновременно и функции гражданского общества, степень становления и развития которого «самым непосредственным образом зависит от того, насколько в государстве институционализированы негосударственные гражданские институты, насколько они способны чутко и оперативно реагировать на происходящее в обществе»[1].

Негосударственным институтом по сути является и местное самоуправление, не входящее в систему государственной власти и управления, разнопланово способствующее становлению гражданского общества. Постановка этой проблемы потребовала анализа соотношения местного самоуправления и гражданского общества, форм и способов их взаимодействия в различных политических условиях на современном этапе демократических российских преобразований.

[1] Мигранян А. Гражданское общество. 50/50: опыт словаря нового мышления. М., 1998. С. 446-447.

Глава II. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС

§ 2.1. Формирование местного самоуправления и развитие гражданской инициативы в досоветский период

Исследуя исторические аспекты развития местного самоуправления в России, представляется необходимым обратить внимание на две, на наш взгляд, очень важные тенденции, которые изначально обусловили российскую специфику его развития. Во-первых, местное самоуправление со времен Киевской Руси представляло собой процесс постоянной борьбы централизации и децентрализации публичной власти. Во-вторых, развитие местного самоуправления в России происходило параллельно непосредственно в городах и сельских местностях и его содержание имело свои отличительные особенности. Следует отметить, что «сам термин «местное самоуправление» и в русском законодательстве, и в научной литературе вошел в оборот лишь к началу XIX столетия. До этого в законодательных актах российского государства вплоть до конца XVIII века, говорится лишь о внутреннем государственном управлении, под которым подразумевалось местное управление, осуществляемое не всеми слоями населения, а лишь определенным сословием и в его интересах. Именно в этот период «местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления, активно используется при проведении политических, административных и правовых реформ»[1].

В диссертации автор исходит из того, что для исследования проблематики развития современного местного самоуправления наиболее целесообразно провести анализ этого процесса, начиная с XIX века, когда уже в принципе существовала основа для становления и формирования российского местного самоуправления и государство имело достаточно прочные традиции развития самоуправленческих начал, представлявшие собой по тем вре-

[1] Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. С. 77.

менам преимущественно патриархальные и сословные формы. Реформы конца XVIII в. в области местного самоуправления, вызванные крестьянской войной (1773-1775 гг.), официально вводились с 1775 г. Они являлись по своему характеру дворянским самоуправлением, тем не менее, «введенная система позволила повысить эффективность государственного управления на местах и просуществовала вплоть до середины XIX в.»[1]. Это, как отмечает Р.И. Мельникова, «предопределило его характер и продемонстрировало специфику становления, а также стратегию будущего развития института местного самоуправления на отечественной почве»[2].

К началу XIX века в русском обществе приобретает популярность идея необходимости изменения государственно-политического устройства России, которой не чужд был Александру I в начале его восхождения на престол. Основой замышляемых им реформ должно было стать право на свободу и собственность. Зарождение идеи народного представительства на новых основах находит отражение в конституционном проекте (1879 г.) М.М. Сперанского – первого помощника Александра I, «где отстаивались гражданские и политические права человека, выборные начала, некоторые ограничения самодержавной власти царя»[3].

Первоначально Александр I одобрил план этих преобразований, даже назначил дату открытия Государственного Совета и выборы в Государственную Думу, чтобы принять на ней основные законы. Но под натиском реакционного дворянства император дал волю сомнениям и все реформы ограничились открытием только Государственного Совета. Тем не менее, как отмечает В.А. Калягин, «проекты Сперанского остались на бумаге, но даже начало их реализации продвинуло Россию по пути конституционной монархии»[4].

---

[1] История государства и права России / Под ред. Ю.П. Титова. М.: ТК Велби-Проспект, 2004. С. 135-137.

[2] Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Воронеж, 2005. С. 93.

[3] Мироненко С.В. Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 29.

[4] Калягин В.А. К истории реформ 1810-1812 гг. Актуальные проблемы историко-правовой науки / В.А. Калягин. М., 1982. С. 82.

Анализируя проявления русской общественно-политической мысли начала XIX в., можно прийти к выводу, что в это время на смену старым феодально-правовым понятиям начинают приходить буржуазные идеи разделения властей, равенства перед законом, политической и гражданской свободы. Все это имеет некоторые параллели с положениями теорий буржуазного либерализма, порожденного просветительством XVIII в. Определяющую роль здесь сыграл и новый общественно-политический фактор – декабристское движение.

Конституционные проекты декабристов также предполагали утверждение представительского строя, но на значительно более демократической основе. Двухпалатное народное вече Н. Муравьева и однопалатный высший орган под тем же названием П. Пестеля, обладали подлинной законодательной властью, т.к. должны были являться верховными органами государства. Осуществление обоих проектов декабристы связывали с буржуазным переустройством крепостной России и пошли по пути подготовки вооруженного восстания.

После поражения восстания декабристов (14 декабря 1825 г.) в стране началась полоса реакций, которая в значительной степени была связана и с событиями подъема революционного движения в Западной Европе, революцией 1830 г. во Франции, а также с польским восстанием 1830-1831 гг.

Бороться за социально-экономические и политические преобразования в николаевской России становилось практически невозможно. Тем не менее, в условиях реакции широкое развитие получила либеральная мысль, свидетельствовавшая о развитии гражданских инициатив по реформированию российского общества. Именно в это время в размышлениях о судьбах России родились два важнейших идейных течения 40-х годов XIX века - западничество и славянофильство. И несмотря на расхождения в видении путей развития России, и те, и другие, на наш взгляд, были горячимы патриотами, т.к. «твердо верили в великое будущее своей страны, резко критиковали государственно-политическое устройство николаевской России, особенно

резко выступали против крепостного права, за освобождение крестьян, за введение в стране политических свобод, за ограничение самодержавия путем реформ. В процессе подготовки крестьянской реформы 1861 г. славянофилы и западники вошли в единый лагерь либерализма и являлись представителями либерально-буржуазной идеологии, возникшей в дворянской среде под влиянием кризиса феодально-крепостной системы хозяйства»[1].

В 30-40-е годы XIX в. в общественно-политической жизни России наблюдается начало формирования новой для ее истории революционно-демократической идеологии, основателями которой стали А.И. Герцен и В.Г. Белинский. Они доказывали общность исторического развития России и Запада, но, считая буржуазный строй более прогрессивным по сравнению с феодальным, тем не менее, выступали против замены феодальной эксплуатации капиталистической.

После подавления в 1848 г. революционного движения в Европе основным средством преобразования общества они считали классовую борьбу и крестьянскую революцию. Как видим, в первой половине XIX в. активно формируется и развивается общественно-политическая мысль и в среде российского дворянства, и в среде русской интеллигенции и разночинцев, направленная на переустройство государства, его социально-демократическое развитие, включающее необходимость демократических преобразований, в т.ч. государственного и местного управления через реализацию выборных процедур в формировании органов власти. Эти идеи получили свое развитие и в дальнейшем – во второй половине XIX – начале XX вв.

Развивающаяся общественно-политическая мысль не только отражала, но и прогнозировала неизбежный прогресс страны, вектор ее последующего развития. Все это нашло подтверждение в факте отмены крепостного права. И хотя в научной литературе по вопросу о причинах отмены крепост-

[1] Ирхин Ю.В. Славянофилы // Социологическая энциклопедия. В 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 2003. С. 417.

ного права в 1861 г. существуют не во всем совпадающие оценки, есть основания утверждать, что в непосредственную плоскость решение этой проблемы поставили не только опасения крестьянского бунта в стране, но и рост гражданственности и гражданского сознания, что усиливалось печальными для России итогами Крымской войны (1853-1856 гг.), обострившей социально-экономические и политические противоречия.

После поражения в Крымской войне для России наступила новая эпоха. Правительство изменило курс, приступив к преобразованиям в политической, экономической и социальной сферах, которые были продиктованы освобождением крестьян (1861 г.), упразднением сословий и необходимостью введения местного управления.

Осмысление новой роли местного самоуправления происходило в противоборстве двух главных подходов. В основе первого лежала так называемая «общественная» (или «хозяйственная») теория, сторонники которой (А.И. Васильчиков и В.Н. Лешков) утверждали, что «интересы общества не всегда совпадают с интересами государства. Поэтому за местными учреждениями - считали они, - следует закрепить право самостоятельно заниматься всей совокупностью местных хозяйственных и административных дел»[1]. При этом предполагалось, что властные полномочия остаются у действующих на местах государственных органов. Местное самоуправление при этом в основном осуществляется благодаря общественной инициативе.

Согласно «государственной» теории ее сторонники (В.П. Безобразов, А.Д. Градовский) считали, что «органы местного самоуправления могли быть лишь разновидностью государственных учреждений, с помощью которых местному населению в строго определенных законом границах передавалось осуществление некоторых второстепенных функций. При этом встроенность в бюрократическую систему, наделявшую выборные органы местного само-

[1] Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869-1871. Т. 1-3. С. 29.

управления властными полномочиями, усиливая их роль в решении местных вопросов»[1].

Духу проводимых реформ в целом соответствовала «общественная теория». Именно «на ее основе и было в 1864 г. принято Положение «О губернских и уездных земских учреждениях», которое легло в основу введения новой модели земского самоуправления. Данный документ основывался на трех принципах: а) земское представительство объявлялось всесословным; б) круг деятельности земств ограничивался хозяйственными вопросами; в) земству передавалась полная самостоятельность в пределах установленных полномочий»[2].

Проведенный Е.В. Ковешниковым анализ структуры и функционирования земской модели показал, что она «при всей своей прогрессивности для того времени имела ограниченный характер. В первую очередь потому, что теряющее социальную базу самодержавие продолжало искать поддержку в исторически отжившем дворянстве»[3].

Властные полномочия земских учреждений основывались на праве принимать постановления, которые были обязательны к исполнению. Но это право распространялось лишь на губернские органы. Важно отметить, что обязательное постановление, подготовленное земским собранием, вступало в законную силу только при его утверждении губернатором. Кроме того, губернатор и министр внутренних дел имели право вето, если постановление земского собрания противоречило «общегосударственному благу». Понятно, что подобное основание толковалось достаточно широко.

В ведение органов земского самоуправления, как отмечает Л.Е. Лаптев, входили: «народное образование, организация здравоохранения, устройство и поддержание земских дорог, земская почта, статистический учет, попечение о местной торговле и промышленности, борьба с падежом скота и с вредителями сельского хозяйства, агрономическая помощь, заведование зем-

[1] Бзобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 23.
[2] Ковешников Е.М. Цит. источник. С. 104.
[3] Там же. С. 103-104.

ским страхованием имущества, а также благотворительными и лечебными учреждениями»[1].

Изучение опыта деятельности земств показал, что они функционировали довольно эффективно. Так, «уездные земства при участии сельских сообществ весьма успешно содержали земские школы, в которых давалось начальное образование. Если в 1880 г. в России было 9108 земских школ, то в 1914 – уже 28200. Для подготовки учителей начальной школы губернские земства открыли учительские школы. С 1870 г. берет начало земская статистика. Земскими подворовыми переписями, проводившимися до Первой мировой войны, было охвачено свыше 300 уездов. Особой заботой со стороны земств пользовались лечебные заведения, количество которых к 1914 г. превысило 200. Наконец, в этом перечне нельзя не упомянуть и земскую агрономию, поощрявшую опытное агрономическое дело, сельскохозяйственное образование и содержание складов, прокатных пунктов сельхозинвентаря и т.п.»[2].

Отмечая значительную работу земского самоуправления, его возможности, по мнению Е.М. Ковешникова, были ограничены. «Жесткий контроль со стороны государственного управления на местах, недостаточность финансовых средств, а также доступность в основном организационных и рекомендательных, а не принудительных рычагов, сдерживали самостоятельность земств и снижали активность на местах. Кроме того, земское самоуправление вводилось в Империи постепенно: в течение 10 лет после начала реформы оно было учреждено лишь в 34 губерниях, а к 1917 г. земства действовали всего в 43 губерниях с вовлечением в орбиту их деятельности 110 млн. россиян»[3].

В развитие и укрепление самоуправленческих начал в России внесла свой вклад и Городская реформа 1870 г. Аналогично земской реформе, «она также явилась уступкой авторитарного режима нарождавшемуся граждан-

[1] Лаптев Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 98.
[2] Там же. С.100.
[3] Ковешников Е.М. Цит. источник. С. 94.

скому обществу и была направлена на демократизацию городского управления и повышение гражданской активности населения. Главная ее задача заключалась в создании новой, несословной базы представительства в городском самоуправлении и должна была заменить сословно-бюрократическую организацию управления городом всесословными, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза. В связи с этим была пересмотрена система выборов: отныне в них участвовали все жители города не моложе 25 лет, являющиеся российскими подданными и не имеющие долгов по уплате налогов. И хотя выборы не были равными – все избиратели делились на три группы в соответствии с имущественным положением, и каждая группа избирала одну треть членов городской думы»[1]. Безусловно, это был значительный шаг вперед.

В ведении органов городского самоуправления находились практически те же вопросы, что и у земства. Контроль за деятельностью органов городского самоуправления был возложен на губернаторов и создаваемых при них губернских присутствий по городским делам.

Согласно Городовому положению 1870 г., подобно земской реформе, реформа городского управления внедрялась в жизнь постепенно и избирательно.

Как отмечает Н.А. Емельянов, «самой сильной стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению реальной самостоятельности в ведении городского хозяйства. Контролю губернской администрации и, в редких случаях, министерству внутренних дел подлежали только самые жизненно важные постановления думы, как правило, финансового характера. Но большинство дел решалось самой думой. Губернатор только осуществлял надзор за законностью действий органов городского самоуправления»[2]. «Земские и городские учреждения самоуправления сыграли большую роль в истории России. Особенно хорошо заметно про-

[1] Емельянов Н.А. Цит. источник. С. 254.
[2] Емельянов Н.А. Цит. источник. С. 255.

грессивное значение реформы 60-70 гг. XIX в. в сравнении с тем положением, в котором очутилось городское самоуправление в конце XIX - начале XX веков»[1].

Принятие нового Положения о земских учреждениях (12 июня 1890 г.) восстановило сословность избирательных групп, увеличив дворянское представительство. Так, в 1897 г. сословный состав губернских гласных включал 89,5% дворян и чиновников, 8,7% разночинцев и только 1,8% крестьян. Оценивая этот документ и его последствия, Л.Е. Лаптев пишет: «реформа 1890-1892 гг. не только приостановила развитие органов местного самоуправления в России, но и отбросила их далеко назад. Тем самым замедлила формирование местного самоуправления как института гражданского общества. Однако, даже урезанное в правах, даже предельно бесправное земство сыграло в истории России поистине выдающуюся роль»[2].

Причем следует признать (и в этом сходятся историки, правоведы, политологи), что оно «подобно другим европейским странам медленно, но неукоснительно расширяло электоральную базу: все больше людей на местном уровне втягивалось в демократические процессы, берущие именно здесь свое начало. Это свидетельствует о развитии земского и муниципального движения, которое играло выдающуюся роль в росте активности населения и политических преобразованиях»[3]. Как отмечает Е.М. Ковешников, «земская реформа привлекла к себе внимание общественности, становится объектом исследования историков и правоведов, а земская проблематика прочно заняла место на страницах газет и журналов того времени»[4].

По оценке Л.Г. Захаровой, «к моменту падения царизма самоуправление в России имело довольно прочные позиции. Деятельность уездных и губернских собраний, а также городских дум стала важным этапом в утверждении в России парламентских начал. Без преувеличения можно казать, что

---

[1] Емельянов Н.А. Цит. источник. С. 260.
[2] Лаптев Л.Е. Цит. источник. С. 190.
[3] Там же. С. 190.
[4] Ковешников Е.М. Цит. источник. С.98.

именно предпринятые в 60-70 годы XIX столетия реформы в сфере местного самоуправления обусловили появление в начале XX в. первого в нашей стране по-настоящему представительного органа – Государственной Думы»[1].

Несмотря на то, что упразднение монархии внесло политическую сумятицу в партийную многоголосицу того времени, все же оно сопровождалось формированием новых органов на местах, т.к. необходимо было решать разнообразные вопросы, а старая централизованная царская система управления территориями практически сразу же была разрушена и прежние органы местного самоуправления были не в состоянии справиться с валом новых проблем, ибо изначально имели незначительные и ограниченные возможности.

В сложившейся политической ситуации того периода, в создание новых органов местного самоуправления включились различные политические силы, которые по-разному представляли себе цели и задачи местных структур. В результате этот процесс с первых дней революции не имел системного характера и проводился довольно хаотично и противоречиво. Вместе с тем в многоголосице наметились и устойчивые тенденции. Одна из них состояла в том, что в качестве центров принятия властных решений параллельно формировались как Советы, так и органы местного самоуправления, встраивавшиеся в управленческую систему Временного правительства.

Для России 1917 г. Советы не были новым институтом, так как впервые они, как известно, возникли в период первой русской революции 1905-1907 гг. Накопленный опыт того времени показал, что Советы – это те, органы, которые способны решать задачи местного самоуправления. Но Советы образца 1917 г. существенно отличались от Советов 1905-1907 гг. «Во-первых, теперь они создавались целенаправленно, а не стихийно. Во-вторых, их формировали не как временные, а как постоянные структуры, хотя и с периодически обновляющимся составом. В-третьих, появились не только Советы рабочих, но и солдатских и крестьянских депутатов, т.е. новые институты

[1] Захарова Л.Г. Земская контрреформа в России. М., 1978. С. 124.

приобретали популярность у различных классов и слоев населения России. В-четвертых, ко времени октябрьской революции Советы сложились в общенациональную систему, проводя всероссийские съезды и координируя совместные действия.

Все эти особенности с самого начала революции позволили Советам взяться за решение вопросов местного значения и принять участие в осуществлении государственной власти»[1]. Как показал опыт, Советы как форма самоорганизации рабочих, вполне были способы решать задачи органов местного самоуправления.

Деятельность Советов осуществлялась депутатами, избранными в исполнительные органы – комитеты, бюро, комиссии, которые в период между общими собраниями Советов осуществляли руководство всей деятельностью. При этом Советы 1917 г. создавались целенаправленно, а не стихийно, в отличие от одноименных 1905-1907 гг. Их формирование было направлено на создание постоянной структуры, предусматривающей периодическое обновление.

Следует отметить, что, понимая общественную значимость самоуправленческих начал, уже в период двоевластия Временное правительство предприняло попытки значительного расширение прав местных органов власти, продолжая укрепление и сохраняя развитие земства, которое фактически заложило в России основы завершенной системы местного самоуправления. Однако Временному правительству не удалось избрать новые органы местного самоуправления и завершить работу по укреплению земства.

К началу Октябрьской революции Советы уже сложились повсеместно на территории России в общенациональную систему, что позволило им принять активное участие в осуществлении государственной власти. К этому периоду, еще в марте 1917 года, была принята правительственная декларация, где ставилась задача проведения в стране всеобщих выборов, создания органов местного самоуправления и проведения реформы местного само-

[1] Анимица А.Т. Местное самоуправление: история и современность. М., 2000. С. 49.

управления, для целей которой было создано Особое совещание. По результатам его деятельности всего за шесть месяцев было сделано достаточно много: разработаны и созданы основы местного законодательства, учрежден Государственный банк городского и крестьянского кредита.

В результате задуманных новшеств предполагалось, что земству будет передана вся полнота власти на местах. Последующие события развивались по иному сценарию. Однако вопрос развития местного самоуправления продолжал оставаться актуальным и требовал своего решения. При этом следует отметить, что в некоторых регионах России Советы того периода сохранялись в неизменном виде вплоть до 1922 г., что говорит об их устойчивости и эффективности.

Формирование советской модели местного самоуправления с первых дней советской власти строилось на уже имевшемся институциональном фундаменте Советов, которые можно охарактеризовать как «массовые общественно-политические организации, фактически выражавшие представительство больших социальных групп»[1]. Новые Советы вытеснили на периферию общественной жизни органы публичной власти, не являющиеся по своей сути советскими, которые опирались на поддержку Временного правительства.

Так, например, в декабре 1917 г. был ликвидирован Земский союз, и с этого времени прекратили свое существование земские учреждения. «Советы сразу же заявили о себе как об органах власти на местах: они направляли своих комиссаров в государственные органы власти, занимались охраной общественного порядка и снабжения населения продовольствием, что было в ту пору очень важной задачей. Принимали акты о сокращении рабочего дня и регулировании трудовых отношений и т.д.»[2].

---

[1] Тихонов Д.А. Политические традиции местного самоуправления в отечественной истории // Полития. 2004. № 3. С. 92.

[2] Салов О.А. Местное самоуправление – исторические практики и современность. М., 2003. С. 28.

К сожалению, роль местного самоуправления того времени до сих пор недооценивается наукой, его опыт недостаточно изучен и остается по большому счету не востребованным.

§ 2.2. Советская модель местного самоуправления и особенности развития гражданского общества в СССР

Деятельность Советов сразу после Октябрьской революции можно отнести и оценить как высокую степень координации жизни общества во всероссийском масштабе. Как отмечает О.Б. Алексеев, «по своей организационной сути, массовости они значительно превосходили многие политические партии, которые не имели такой широкой региональной структуры и поддержки среди населения»[1]. Кроме этого, с политических позиций лозунг, под которым они действовали – «Вся власть Советам», - безусловно, являлся лозунгом самоорганизации трудящихся, хотя фактически в России была установлена диктатура пролетариата, диктатура одной партии – партии большевиков. Не отвергая необходимости выборных органов вообще, В.И. Ленин, тем не менее, отрицал парламентскую форму правления, отмечая, что «без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии, без парламентаризма – можем и должны»[2]. Такая недооценка роли парламента, по всей видимости, была основана на положениях «Манифеста Коммунистической партии», где провозглашались идеи бесклассового общества и отрицалась необходимость государства вообще[3].

Известный идеолог марксизма-ленинизма К.И. Зародов писал: «Утверждая в общественно-политической жизни этот демократизм, новый как по форме, так и по содержанию, диктатура пролетариата уже на этапе борьбы за упрочение политической победы революции обеспечивает дей-

---

[1] Алексеев О.Б. Местное самоуправление в структуре российской государственности. М., 1995. С. 31.

[2] Ленин В.И. Полн. собр. соч. В 55 т. Т. 3. С. 48.

[3] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. Соч. Т. 4. М., 1955. С. 435.

ствительно сознательное участие большинства народа в строительстве основ социализма. Даже само установление диктатуры пролетариата немедленно радикально демократизирует общественную жизнь. Октябрьская революция лишила эксплуататорские классы не только формальных, но и реальных привилегий, которыми они обладали благодаря своему богатству, экономическому господству. Она передала в руки трудящихся масс те материальные средства, которые только и позволяют на деле осуществлять демократические права (типографии и запасы бумаги, если речь идет о свободе печати; дворцы, особняки, общественные здания, если дело касается свободы собраний, и т.д.). Советы, будучи формой политической организации трудящихся – рабочих и крестьян, - стали органами государственного управления»[1].

Начало новому государственному строительству положила Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов. Конституция закрепила систему органов Советской власти на всей территории страны и провозгласила Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов высшим органом власти. Между съездами работал избранный ВЦИК, который являлся и законодательным, и распорядительным, и исполнительным органом. Выполнение партией государственных функций последовательно выхолащивало из Советов непосредственный властный и представительский характер. Именно это и привело к полному отрыву партии от народа и в конечном итоге к развалу советской государственности»[2].

В Конституции РСФСР 1918 г. содержалась статья 16, в которой было записано, что «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы необходимо оказывать им всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации»[3]. В ней прямо говорилось «о невозможности внеконституционного образования других политических организаций, кроме

[1] Зародов К.И. Три революции в России и наше время. М., 1983. С. 504-505.

[2] Деев Н.Н., Четвернин В.А. Советское государство и перестройка (проблемы теории). М., 1990. С. 107.

[3] Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 10.07.1918 г // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

партии большевиков. Это положение было подкреплено и другими нормативными актами. Такими, как декрет ВЦИК РСФСР от 12 июня 1922 г. «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций», «Инструкция по выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений» от 10.08.1922 г., позже постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. «Положение о добровольных обществах и их союзах и др.» [1].

Этим, безусловно, наносился удар по праву граждан на объединения, что свидетельствует о торможении развития гражданского общества в стране. Разумеется, новые веяния не утверждались безболезненно, ряд политических партий был недоволен такой политикой, что привело к формированию оппозиции, которая была разгромлена к концу 1922 г. К этому периоду произошло полное слияние партийного и советского аппарата, а также формирование бюрократической машины государственного управления. Этому способствовала не только чрезвычайная военная ситуация в виде гражданской войны, но и то, что Россия этого времени являлась преимущественно крестьянской страной с патриархальной политической культурой, веками ориентировавшей человека на власть и подчинение государству или же на пассивное сопротивление, выражавшееся в обмане и уклонении от обременительных повинностей. Безусловно, такие стереотипы в поведении не могли способствовать воспитанию гражданственности. В идеальном ее варианте советская модель требовала от большинства граждан повседневно активного и самостоятельного поведения.

Как отмечают И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов, «изучение политических и правовых документов, принятых в начальный период советской власти, подтверждает стремление сил, пришедших к власти в России, реализовывать стратегическое положение марксистско-ленинской теории о необходимости функционирования социального государства для местного самоуправления.

[1] Хрестоматия по истории государства и права. М., 2004. С. 301.

Такое государство рассматривалось как оплот демократических преобразований на местах. Однако Советы так и не стали в полной мере органами местного самоуправления, оставаясь фактическими органами государственной власти на протяжении всей истории советского государства, хотя их статус постепенно развивался и уточнялся, исходя из конкретной политической обстановки в стране»[1].

Так, по окончании Гражданской войны стране требовалась жесткая организация власти, которая способна была закрепить изменившиеся соотношение классовых сил и вместе с этим усилить влияние единой партийно-государственной системы управления всеми социально-экономическими процессами. Это привело к слиянию партийного аппарата как с государственным аппаратом управления, его министерствами и ведомствами, так и с аппаратом профсоюзных, комсомольских и других массовых общественных организаций. Создание единой партийно-государственной управленческой системы было закреплено в 126-й статьи Конституции СССР (1936 г.), по которой Коммунистическая партия руководит как государственными, так и общественными организациями, а в 1977 г. статьей 6 Конституции было прямо зафиксировано, что руководящей и направляющей силой в обществе и государстве является КПСС. Как видим, в стране складывалась жестко централизованная система управления и ее руководящим органом являлась Коммунистическая партия.

Была выстроена жесткая вертикальная система власти, в которой подлинного местного самоуправления так и не сложилось. Это, безусловно, сказалось на состоянии формирования гражданского общества, которое В.Б. Пастухов охарактеризовал как «огосударствленное советское гражданское общество. Оно являет собой бюрократическое гражданское общество, превращенное в форму существования гражданского общества внутри авторитарно-бюрократической системы. Именно это превращенное, а не действительно гражданское общество с конца 50-х годов было источником и движу-

[1] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: НОРМА, 2000. С. 98.

щей силой рационализации, то есть формирования конституционных начал государственной жизни»[1].

В некоторых как зарубежных, так и отечественных исследованиях отмечается полное отсутствие институтов гражданского общества в СССР. Такое утверждение, на наш взгляд, явно преувеличено. Анализ работ многих российских ученых показывает, что в его развитии советское государство было заинтересовано. Так, Б.И. Зеленко отмечает, что «коммунистический режим нуждался в развитии социально-политической активности масс и для этого создавал негосударственные общественные организации, хотя они и действовали под строгим партийным и государственным контролем, но при этом охватывали практически все население. При этом обращалось особое внимание на формирование массового актива, действие которого стимулировалось определенными идеологическими установками. И хотя в несколько деформированном виде, реализация этого способствовала формированию гражданственности на низовом уровне, где официальные организации выполняли некоторые функции, аналогичные тем, что характерны для нормальных институтов гражданского общества. Поэтому было бы правильнее говорить не об отсутствии, а о деформации гражданских институтов в современном обществе»[2].

Тем более, если принимать во внимание дальнейшие события, способствовавшие росту неформальных общественных институтов, которые, безусловно, относятся к институтам гражданского общества (о чем речь пойдет ниже), то можно однозначно утверждать, что в стране существовало и развивалось гражданское общество. Конечно, этот процесс имел свои особенности, которые были обусловлены спецификой общественно-политического развития советской России.

---

[1] Пастухов В.Б. Три времени России. Общество и государство в прошлом – настоящем – будущем М., 1994. С. 90-91.

[2] Зеленко Б.И. Политические партии и развитие гражданского общества в России. Политико-правовые аспекты. М., 1998. С. 25.

В статье 9 Конституции СССР (1977 г.) устанавливалось, что «основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии»[1]. В ней были зафиксированы не только государственные формы управления, но и общественные, в виде народовластия и участия в управлении государственными и общественными делами «общественных организаций и трудовых коллективов (ст. 7-8), возможностью» вынесения наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, постановки их на всенародное голосование (ст. 5)»[2]. За гражданами закреплялось «право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения»[3] (ст. 48) . Но, к сожалению, для закрепления этих конституционных положений не были приняты соответствующие законы, где предусматривался бы механизм их реализации.

Тем не менее, Конституцией СССР 1977 г. была повышена роль представительных органов государственной власти - Советов народных депутатов. В Конституцию был включен специальный четвертый раздел «Советы народных депутатов и порядок их избрания», подчеркивающий особое положение Советов. В данном разделе закреплялась вся система Советов, предусматривающая увеличение срока полномочий и верховных, и местных Советов (соответственно до 5 и до 2,5 лет), а также руководство Советами, которое осуществлялось непосредственно и через создаваемые ими органы всех отраслей государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства, порядок принятия ими решений и осуществление контроля за их проведением в жизнь.

В ряду новых моментов Конституция предусматривала возможность активного участия общественных организаций в подготовке и проведении

---

[1] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года с дополнением, внесенным Законом СССР от 24 июня 1981 года.

[2] Там же.

[3] Там же.

выборов, отнесение расходов по ним, вт.ч. и в местные Советы, на счет государства; возможность избрания гражданина не более чем в два Совета. Примечательно, что на основе всенародного обсуждения в Конституцию была внесена статья о наказах избирателей, а также указано, что гражданам и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, предоставлялось право проводить агитацию за них на собраниях, в печати, по телевидению, радио. При этом на депутатов возлагалась обязанность отчитываться о своей работе перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, которые выдвинули их кандидатами в депутаты. Если же депутат не оправдывал доверия избирателей, то он мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Если рассматривать формально структуру местных Советов, то она вроде бы и соответствовала парламентской форме разделения властей. Так, руководство осуществляли исполнительные комитеты, избираемые из числа депутатов, которые по закону были подотчетны соответствующим комиссиям и сессиям Советов. Но в то же время они носили полностью подчиненный характер по отношению к региональным комитетам КПСС, что было обусловлено отсутствием конкурентных выборов. Это с одной стороны, а с другой стороны, для советской системы управления являлось обязательным согласование с вышестоящими органами принимаемых решений.

Следует заметить, что в эти годы принималось много руководящих документов, касающихся улучшения деятельности Советов, расширения их прав и влияния. «Только за 15 лет, в течение 70-х – первой половины 80- гг. было принято 15 постановлений такого рода»[1]. Однако реальная власть Советов на подведомственной им территории не реализовывалась в полном объеме. Вся деятельность Советов, осуществляемая в рамках установленного ме-

[1] Политическая история России / Под ред. Мунчаева Ш.М., Устинова В.М. М.: НОРМА, 2009. С. 636.

ханизма, не имела достаточных источников дохода. Советы не получали средств от расположенных на их территориях предприятий, не могли привлекать средства населения.

Весьма сложным был и сам процесс организационного формирования Советов всех уровней. При выдвижении кандидатов слабо учитывались их организационные качества, политическая грамотность и уровень политической культуры. Данная процедура основывалась на утвержденной квоте состава, включавшая учет партийности, принадлежности к определенному социальному слою – рабочие, крестьяне, интеллигенция. Кроме того, пребывания на определенной руководящей должности автоматически означало необходимость выдвижения в кандидаты депутатов, что вело к злоупотреблениям властью, снижению престижа и интереса к деятельности Советов. «Социологические исследования зафиксировали, что до 40% опрошенных не знали и не интересовались, кто представляет их в Советах»[1]. Аналогичные процессы были характерны и для других общественных организаций, профсоюзов, комсомола, в которых к этому времени происходило разрастание аппарата функционеров, что объяснялось конституционным расширением их прав и якобы объемом работы. Такое положение приводило к усилению формализма в их деятельности, они все больше, вопреки своему прямому назначению, концентрировались на выполнении распорядительно-оперативных функций.

Опыт реформирования местных Советов в те годы свидетельствует, что «для данного периода характерно резкое противоречие между общим прогрессом нормативно-правовой модели Советов в направлении демократизации, расширения их функций и реальной практикой, которая новые законы одобряла, но не выполняла. Предметом традиционной гордости режима был тезис о полновластии выборных Советов, но реальная власть на практике была сосредоточена в руках исполнительных органов – исполкомов, точнее их бюрократической верхушки. Советы автоматически одобряли те проекты

[1] Политическая история России / Под ред. Мунчаева Ш.М., Устинова В.М. М.: НОРМА, 2009. С. 637.

решений, которые были подготовлены исполкомами» [1]. Аппарат рассматривал депутатов как своих помощников, работающих на общественных началах. Голосование на сессиях практически всегда было единогласным. В отличие от сессий Советов, которые собирались периодически, постоянно действовали только исполкомы. Они «не просто осуществляли текущую работу, но зачастую подменяли собой выборные органы»[2].

Следует, тем не менее, отметить, что положительным фактором в функционировании местных Советов было то, что они, являясь коллегиальными органами, решения принимали большинством голосов и в принятии решений участвовал довольно широкий круг граждан. Но, с другой стороны, коллективная ответственность за принимаемые решения реально означала отсутствие ответственных и способствовала вседозволенности и произволу. Это было связано отчасти с тем, что уровень правосознания, как правило, был невысок. Кроме этого, как уже было отмечено выше, без «рекомендаций», «согласований» и «одобрений» свыше рядовому гражданину практически невозможно было стать депутатом даже местного Совета. Это, безусловно, сдерживало инициативу населения, способствовало безучастности электората, снижало стимулы активности депутатов в работе сессий. В складывающейся системе местного самоуправления также отсутствовало четкое разграничение между органами власти различного территориального уровня, которое при одинаковой компетенции различных Советов, разнилось лишь в масштабах территории, или вышестоящие Советы изымали по собственному решению из ведения нижестоящих Советов какой-либо вопрос. Как видим, в целом советская система местного самоуправления была подчинена принципу иерархичности, что приводило к медлительности в решении текущих вопросов и развитию гражданской инициативы, активности и лишила гибкости

---

[1] Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Совет народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5.

[2] Политическая история России / Под ред. Мунчаева Ш.М., Устинова В.М. М.: НОРМА, 2009. С. 637.

и самостоятельности в определении и осуществлении политики на местном уровне.

Из этого не сложно заключить, что реального самоуправления, несмотря на проведенные в этом направлении мероприятия, в СССР к 80-м годам XX столетия так и не сложилось. Самоуправление в СССР, как и в Российской Империи, постоянно подменялось управлением сверху. Свободная инициатива народа, к сожалению, после победы социалистической революции довольно быстро была вытеснена чиновничеством. Все это обусловило неизбежность реформирования системы местного самоуправления и местной власти, которое пришлось на годы перестройки в СССР. Ее началом принято считать 1985 г., когда советское общество вступило в принципиально новый период своего развития. Одним из решающих факторов этого перехода явилось развитие в нем, вопреки сложившейся тоталитарно-авторитарной системе, институтов гражданского общества, которые, несмотря на силовые методы его подавления, по утверждению Л.М. Романенко, «… продолжали существовать и воспроизводить себя, хоть и в ослабленном, уменьшенном варианте, как одну из фундаментальных составляющих общественной системы»[1]. К середине 1980-х годов назревшая необходимость перемен в социально-экономическом и политическом развитии стала понятна многим в стране. Поэтому предложенная в тех условиях М.С. Горбачевым перестройка нашла живой отклик во всех слоях советского общества. Если говорить коротко, то перестройка означала наряду с экономическими преобразованиями всестороннее развитие демократии, укрепление дисциплины и порядка, уважение к ценности и достоинству личности, отказ от чрезмерного администрирования и многое другое.

Именно в этот период набирает силу и звучание политическая активность масс, обусловленная возникновением множества неформальных объединений граждан самой разной политической ориентации. Так, уже с конца

[1] Романенко Л.М. Гражданское общество в России уже есть, но… // СОЦИС.1994. № 4. С. 13.

1986 г. стали создаваться координационно-информационные центры неформальных движений, а 1987 г. стал годом активного образования социально-политических и общественных клубов. Первым уже в августе 1987 г. образовался Всесоюзный социально-политический клуб (ВСПК), следом за ним - Федерация социально-общественных клубов (ФСОК). Регулярными стали «круглые столы» и конференции, выпускавшие по итогам своей работы информационные бюллетени.

Все эти движения отличала идея поддержки горбачевской перестройки «снизу», хотя перестройка вновь была начата «сверху». Но перестройку, по определению многих обществоведов, вполне можно считать «проявлением реального существования гражданского общества»[1]. Однако, к сожалению, эти движения так и остались дискуссионными клубами «по интересам». Именно в этот период гражданское общество стало прирастать политическими партиями. «Были созданы и зарегистрированы уставы Демократической и Республиканской партий России (март 1991 г.), а в апреле - уставы КПСС и Либерально-демократической партии СССР. В дальнейшем число партий росло очень быстро: к середине 1993 г. их было уже 35»[2]. В этот период, «как один из элементов гражданского общества начала складываться многопартийная система»[3]. Новый этап в развитии системы местного самоуправления «был ознаменован выборами 1987 г. в местные Советы народных депутатов. В порядке эксперимента на этих выборах в 5% Советов депутаты избирались на конкурсно-состязательной основе и на 94 тыс. депутатских мандатов претендовало 120 тыс. человек»[4].

---

[1] Голенкова З.Т. Гражданское общество и государство. М., 1998; Володин А.Г. Гражданское общество и модернизация России // ПОЛИС. 2000. № 3; Гражданское общество: мировой опыт и Россия. М., 1998; Проблемы становления гражданского общества в России: материалы международного научного семинара. Вып. 1-3. М., 2003.

[2] Алисова Л.Н. Взаимодействие политических партий как фактор реформирования общества. М., 1996. С. 87-89.

[3] Зеленко Б.И. Политические партии и развитие гражданского общества в России М., 2001. С. 118-121.

[4] Деев Н.Н., Четвернин В.А. Советское государство и перестройка (проблемы теории). М., 1990. С. 107.

Летом 1988 г. на XIX Всесоюзной партийной конференции было принято решение о реформе Советов, в которой самой важной ее чертой было внедрение состязательности кандидатов, претендующих на депутатские мандаты. «Принятые в декабре 1988 г. Верховным Советом СССР поправки к Конституции и в Закон «О выборах народных депутатов СССР» устанавливали «право избирателей выдвигать кандидатов в депутаты; вводился институт председателей и президиумов Советов всех уровней; гарантии подконтрольности Советам всех государственных органов и должностных лиц; запрет на совмещение депутатства с должностями в исполнительных органах власти, судах и некоторых партийных органах; ограничение сроков пребывания на должностях, назначения на которые производились Советами»[1].

С целью активизации участия народных масс в управлении стали предприниматься попытки внедрения элементов самоуправления сначала в трудовых коллективах через внедрение хозрасчета и самофинансирования, выборность руководителей, а затем в региональных субъектах хозяйствования. Принятый затем в апреле 1990 г. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[2] впервые за годы существования Советской власти легализовал понятие «местное самоуправление». В соответствии с ним местное самоуправление рассматривалось «как самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения»[3].

В качестве механизма реализации самоуправления выступили местные Советы, органы территориального общественного самоуправления. Здесь же в законодательном порядке предусматривались и такие формы непосредственной демократии как местные референдумы, собрания, сходы граждан, а также законодательно закреплялись гарантии полномочий и ответственности, финансовые и материальные основы местного самоуправления. Это позволило в деятельности Советов на местах приступить к работе по

[1] Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727-729.
[2] Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16.
[3] Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16.

созданию местной власти на законодательно установленных принципах сочетания местных и государственных интересов с разграничением функций между различными уровнями местных Советов.

Как отмечает С. Митрохин, «в целях наиболее эффективного осуществления своих интересов сельским населенным пунктам, поселкам и городам, было предоставлено право объединяться в ассоциации. Это способствовало развитию инициативы граждан на местах, активизации их деятельности и взаимодействия в рамках общественных объединений, которые формировались на местах, в виде местных отделений вновь создаваемых партий и движений»[1].

Однако в этот период складывается достаточно противоречивая тенденция во взаимоотношениях «центр – регионы», стремление последних к более широкой автономии и самостоятельности. За короткий срок было проведено последовательное изменение всего союзного законодательства и его нормативной правовой базы. Так, с принятием постановления Совмина СССР «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства СССР в связи с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (14.07.1990) и Закона «Об изменении и признании утратившими силу законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (5.03.1991), менялся характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами и гражданами, которые были направлены на максимальное использование территориальных ресурсов, повышение ответственности местных Советов за положение дел на соответствующей территории, заинтересованности их в развитии местного хозяйства и использовании коммунальной муниципальной собственности.

[1] Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999. С. 28-29.

Следует отметить, что в этот же период, несмотря на введение новых прогрессивных законов, продолжали действовать старые. Наблюдалась противоречивость в законодательной деятельности тогдашнего руководства РСФСР: «с одной стороны, она осуществлялась для развития и формирования самоуправленческих основ на местах, с другой - противостояло союзному руководству в борьбе за право централизованного руководства республикой»[1]. Принятый в октябре 1990 г. закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», безусловно, отразил эти тенденции, а также расширил круг полномочий Советов и способствовал восстановлению их вертикальной подчиненности как по линии Советов, так и исполнительных органов.

В связи с пониманием необходимости реформирования системы местного самоуправления в июле 1991 г. был принят закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»[2]. Он был менее демократичным, чем союзный, но отражал более точно реальное положение дел в сфере местного самоуправления. К его достоинствам можно отнести практическую применимость, дающую возможность его использования без принятия дополнительных нормативных актов. Это позволило создать более четкую в структурном плане российскую модель организации местного самоуправления, которая отличалась от союзной.

Как отмечает Р.И. Мельникова, «противоречивость союзной и российской законодательной базы сыграла важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в стране. Это был первый после 1917 г. реальный проект муниципализации нижнего уровня власти, который совпадал с низовыми звеньями системы Советов. Он также являл собой первый крупномасштабный и систематизированный проект децентрализации власти»[3].

---

[1] Митрохин С. Цит. источник. С. 30.

[2] О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

[3] Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальные опыт России. Воронеж: Изд-во Болховитинова, 2005. С. 98.

Проведенный анализ складывающейся в стране политической ситуации показал, что «сосредоточение власти в Центре вошло в противоречие с необходимостью ее децентрализации и передачи некоторых полномочии на места. К сожалению, радикальные изменения в этом направлении вовремя не были осуществлены, и это вызывало растущее недовольство руководства в регионах. Начав с достаточно сдержанных требований экономического суверенитета, руководители ряда союзных республик, ощущая неспособность и нежелание Центра серьезно относиться к их интересам, выступали со всё более радикальных позиций»[1].

Этому способствовало принятое еще в сентябре 1989 г. Пленумом ЦК КПСС постановления по приданию статуса советской автономии некоторым республикам СССР, идея которого была реализована в апреле 1990 г. Верховным Советом СССР, принявшим закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»[2]. Этот закон, по сути дела, придавал ускорение центробежным силам в регионах страны. В конечном итоге, это в последующем привело к развалу СССР.

Обострение ситуации было вызвано и тем, что выборы народных депутатов в республики и в местные Советы проходили на фоне кризиса КПСС, где в ее составе к тому времени сформировалась либеральная «Демократическая платформа КПСС», которая в качестве оппозиционного демократического движения в ряде регионов, таких как Москва, Ленинград, Свердловская область, к моменту выборов была достаточно влиятельной и готовила выдвижение своих кандидатов на выборы. Но все же в большинстве региональных Советов (особенно в сельских округах) преобладающее число депутатов вошли в их состав при поддержке партийных структур и, естественно, политическое содержание их программ диктовалось пока еще партийной идеологией.

---

[1] Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд-во ВИСЭ, 2006. С. 286.

[2] См.: О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации: закон СССР // Ведомости ВС СССР. 1990. № 49.

После выборов во многих регионах России захват Советами полномочий исполнительной власти блокировал нормативное регулирование работы властных органов, разрушив прежний порядок согласования интересов Центра и регионов. Это «вынудило Верховный Совет России принять 10 октября 1990 г. Закон «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов», по которому исполнительные органы Советов фактически подчинялись вышестоящим исполнительным органам»[1]. Осложняло ситуацию острое противостояние внутри регионов. Советы, воспроизводившие структуру региональных комитетов КПСС, фактически строились по иерархическому принципу, давая основания для постоянного недовольства рядовых депутатов своими руководителями. Взаимодействие местных Советов с региональными комитетами партии тоже было весьма напряженным. Аналогичные процессы в этот период происходили и в автономных республиках. Начав у себя в республиках внедрение института президентства, они рассматривали его как атрибут подлинного суверенитета и инструмент укрепления легитимности местных лидеров. Федеральные органы Союза и России, заинтересованные в поддержке республиканской элиты, не возражали против самостоятельного решения республиками вопросов организации органов местной власти.

Не вдаваясь в многоаспектные и очень сложные причины распада СССР, остановимся только на одной, имеющей прямое отношение к теме нашего исследования - это слабость гражданского общества того периода, которая также явилась одной из причин распада СССР. «Именно по этой причине, - по мнению Т.Д. Мамсурова, - с положительными результатами Всесоюзного референдума от 17 марта 1991 г. по вопросу сохранения СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик, с гарантией прав и свобод человека любой национальности, никто не посчитался»[2]. Результаты первого и последнего Всесоюзного референдума были впечатляю-

[1] Туровский Р.Ф. Цит. источник. С. 281.

[2] Мамсуров Т.Д. Российский федерализм: национально-этнический контекст. М., 2001. С. 97.

щими. Они не давали никаких оснований к разрушению Союза Советских Социалистических республик. Но гражданское общество в силу своей слабости не смогло воспрепятствовать этому разрушению, стать своего рода буфером в проведении этого процесса, проигнорировавшего мнение подавляющей части советского народа. Такого общества в советский период в России просто не было. Для его формирования необходимы были определенные институциональные предпосылки и условия, которые выражали бы, прежде всего, наличие демократических прав и свобод граждан, дающих возможность законному автономному развитию личности и самоорганизации граждан для отстаивания своих собственных и общих интересов и целей.

По-видимому, объективней рассматривать советское гражданское общество как формирующееся, находившееся на определенной стадии своего развития, к которому Россия шла своим путем в условиях авторитарно-бюрократической системы. Оно и не могло быть иным. По меткому определению В.Б. Пастухова, оно определено как «бюрократическое гражданское общество... Именно это общество с конца 50-х годов было источником и движущей силой рационализации, то есть формирования конституционных начал государственной жизни»[1].

Для России путь к гражданскому обществу был достаточно своеобразным. После революции 1917 г. гражданские отношения в России, - считает А.Г. Володин, - формировались заново, как побочный продукт растущего индустриального общества. Причем модель «регенерации» гражданского общества в СССР (РСФСР) в основном повторяла траекторию его естественной дореволюционной эволюции. При этом процесс делегитимизации системы, как и в дооктябрьский период, стимулировался ее неудачами и, напротив, временно консервировался в случаях экономических и военно-политических успехов, которые искусно приписывались точному исполнению стратегического замысла «направляющей силы» - КПСС.

[1] Пастухов В.Б. Общественные движения в эпоху перестройки. М., 1991. С. 91.

Касаясь развития гражданского общества в России, следует отметить, что необходимым условием его существования и функционирования является наличие институтов подлинного самоуправления. В России не было самоуправления, которое выросло снизу и поэтому отсутствие развитого гражданского общества и местного самоуправления здесь придавало однобокие формы и развитию всего общества. Гражданское общество воспринималось властью как постоянная угроза существующему общественному строю во все времена развития истории - будь то самодержавие или Советская власть. В российском обществе исторически всегда на первый план выходили деструктивные, протестные формы общественных организаций.

Между тем, следует отметить, что система Советов было достаточно плодотворной. В условиях командно-административной системы Советы народных депутатов выполняли значительное количество функций, которые свойственны реальному самоуправлению, в т.ч. и развитию гражданского общества. Так, например, в деятельности Советов наблюдается непосредственное участие населения, которое проявлялось в подготовке наказов для кандидатов в депутаты, где поднимались конкретные вопросы хозяйственной, общественно-политической и культурной деятельности самих Советов, благоустройства населенных территорий, а также вопросы, касающиеся удовлетворения различных потребностей местных сообщества. Достаточно широкое распространение получила практика отчетов депутатов, исполкомов и их отделов перед избирателями по месту жительства или в трудовых коллективах, участие населения в работе постоянных комиссий и комитетов, работа с письмами и предложениями граждан, проведение собраний избирателей по различным вопросам, участие общественности в органах народного контроля и т.п. В советский период получила развитие практика общественного самоуправления в форме деятельности уличных, домовых комитетов, собраний населения по месту жительства и др. Без дотаций от государства активно работал 38-миллионный комсомол и многомиллионные профсоюзы.

Безусловно, в советском обществе объем самоуправленческих функций был ограничен и зачастую участие населения носило формальный характер, но все же именно в этот период они способствовали развитию чувства гражданской ответственности, формированию идеалов гражданского служения и долга, гражданского самосознания. Развивавшиеся практики самоуправления становились источником и залогом становления и развития гражданского общества, а институт местного самоуправления в его советском варианте сыграл значительную роль в развитии, поддержании и сохранении гражданских идеалов российского общества. Именно Советами была выполнена историческая миссия по расширению сферы проявления гражданских инициатив в различных условиях преобразований страны. Однако советский опыт подтвердил положение о том, что «искусственное, идущее «сверху» развитие местного самоуправления не может быть продуктивным без одновременного взращения институтов и ценностей гражданского общества»[1].

[1] Деев Н.Н., Четвернин В.А. Цит. источник. С. 87.

Глава III. РЕФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

§ 3.1. Политико-правовые основания реформирования местного самоуправления и развития гражданской активности населения

Создание основ современной системы местного самоуправления в России в новых политических условиях в одночасье не могло привести к ее эффективному функционированию. Перед реформаторами начала постсоветского периода стояли достаточно серьезные задачи: остановить стремительное падение производства, разгул инфляции, рост преступности и безработицы и т.д. На местном уровне сложилась парадоксальная ситуация, когда местные органы власти, получившие четко очерченную сферу экономической компетенции, не могли ею воспользоваться, поскольку не располагали финансовой самостоятельностью. Так, анализ ежегодных данных по сводным бюджетам муниципальных образований 1995-2000 гг. показал, что его дефицит составлял примерно 20% и более. Данные мониторинговых исследований 1994-1998 гг. свидетельствуют, что доверие к органам местной власти в регионах в этот период не достигало даже 30%, в то время как в 1992-1993 гг. оно превышало 60%[1]. Ожидания, возлагавшиеся гражданами на местную власть, не оправдались.

Еще одним фактором, блокирующим развитие муниципальных начал, являлась сохраняющаяся неустойчивость отношений собственности. Так, например, согласно опросам общественного мнения, едва ли не половина респондентов Центрально-Черноземного региона (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская и Тамбовская области) были убеждены либо в порочности самой идеи частной собственности, либо в неизбежности очеред-

[1] Данные приведены по результатам мониторингового исследования (1994 г. N=810, 1998 г. N= 860) мнения населения, проживающего на территории субъектов РФ, входящих в состав ассоциации экономического взаимодействия областей ЦЧР «Черноземье» по вопросам оценки складывающейся социально-экономической и политической ситуации // Текущее делопроизводство за 1995 г. и 1998 г. ассоциации «Черноземье». Раздел «Аналитические материалы».

ного ее передела. Многие по-прежнему полагали, что все коллективное гораздо лучше индивидуального. Логика их такого понимания собственности ясна, она формировалась веками как коллективная психология и всегда была связана со стремлением не столько распоряжаться своей собственной жизнью, сколько подчиняться решениям власти. При этом в 30-80-е годы XX в. в государственной (но не коллективной) собственности находилась основная часть имущества, обеспечивающего жизнедеятельность как общества в целом, так и отдельных людей и требовалось время на восприятие ими новой экономической модели. В демократических странах право частной собственности является одним из краеугольных прав человека, основой его экономической свободы. Экономическая независимость обеспечивает индивиду готовность к политической свободе, к самостоятельному и ответственному принятию решений, которые затрагивают его самого и общество в целом, т.е. обеспечивает готовность к самоуправлению.

Для всех постсоветских республик, в том числе и Российской Федерации, было характерно отсутствие концептуальной модели местного самоуправления. В новой России в этот период особое значение имел конституционный кризис, ознаменованный для МСУ в 1993 г. двумя октябрьскими неконституционными Указами Президента РФ: «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»[1] и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[2]. Кроме них противоречивый и во многом неопределенный характер по достаточно широкому кругу вопросов оказали положения Европейской хартии местного самоуправления и заимствование зарубежного опыта (преимущественно Великобритании) муниципального строительства. Фактически была создана ситуация, когда развитие российского МСУ осуществлялось без ис-

[1] О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

[2] О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

пользования отечественного опыта; как бы его и не было вовсе. Между тем, как свидетельствует предшествующий материал, многое можно было взять из опыта самоорганизации и самодеятельности граждан как из дореволюционной истории земства, так и из опыта Советов.

Наконец, развитие местного самоуправления тормозилось и политическими факторами. Создание новой политической системы шло непоследовательно и с большим трудом. Несмотря на некоторые инновации, которые на законодательном уровне были проведены в сфере местного самоуправления, во второй половине 90-х годов федеральная власть неоднократно использовала местное самоуправление в качестве разменной монеты в политическом торге с главами субъектов Федерации.

Как пишет Р.И. Мельникова, «муниципальные структуры, с одной стороны, использовались для давления на глав регионов, т.к. сильное самоуправление ослабляло их безграничную власть. В этом центр был объективно заинтересован. С другой стороны, желая поощрять региональных руководителей к сотрудничеству, центр время от времени сулил им все больший контроль над муниципалитетами. Именно это имело место в 2000 г., когда президентская администрация, стремящаяся добиться от глав регионов согласия на реформу Совета Федерации, пообещала им предоставить право на возможность освобождать от должностей руководителей органов местного самоуправления. Государственная Дума приняла такой закон и это свидетельствовало о том, что о самостоятельности местного самоуправления едва ли думали, и оно по старой российской традиции служило пешкой в более серьезной «шахматной партии»[1]. Безусловно, все это потребовало более глубокой и проработанной государственной политики в сфере местного самоуправления, которая должна была стать обязательной составляющей в демократическом развитии общества.

[1] Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Воронеж, 2005. С. 137.

Существенные сдвиги в политической жизни страны, как известно, произошли с приходом к руководству В.В. Путина, который уже в 2001 г., выступая на Гражданском форуме, отмечал особо значение становлению гражданского общества, акцентируя внимание на том, что необходимо «развитие самоорганизации граждан и широкое самоуправление во всех сферах и на всех уровнях общественной жизни»[1].

Осознание на государственном уровне необходимости преобразований потребовало реальных действий по реформированию системы местного самоуправления. Были проведены парламентские слушания, на которых рассматривались вопросы по подготовке новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении, обсуждались причины неудач в создании условий для развития местного самоуправления на подлинно демократических принципах. Была создана специальная рабочая группа Государственного совета РФ, в которую вошли не только представители администрации Президента, руководители министерств и ведомств, руководители российских регионов, но и ученые эксперты из числа специалистов, общественных деятелей. Был подготовлен специальный доклад о состоянии и перспективах развития местного самоуправления в РФ[2], который получил обсуждение на страницах общественно-политической и научной литературы, в средствах массовой информации. В докладе были отмечены две главные причины, которые обусловили неудачи этого этапа реформы, заключавшиеся в несовершенстве законодательства о местном самоуправлении и его несогласованности с рядом базовых законов, а также некорректное применение на практике ФЗ № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995 г.). В объяснении неудач практически не получили отражения политические и социальные причины. Так, подчеркивая роль местного самоуправления для государства и общества как связующего звена между ними, в докладе, к со-

[1] Гражданский форум. Президент выступает вторым // Российская газета. 2001. 22 ноября. С. 1.

[2] См.: Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государственный совет РФ. Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в РФ. М., 2002.

жалению, ничего не говорилось о соотношении местного самоуправления с гражданским обществом.

Закон 1995 г. носил рамочный характер, поэтому в соответствии с ним полномочия по общему устройству местного самоуправления передавались регионам. Они в свою очередь в региональном законодательстве интерпретировали МСУ по своему усмотрению, что зачастую приводило к ущемлению прав местного самоуправления. После избрания Президентом РФ В.В. Путина «в организации работы над ошибками администрации Б.Н. Ельцина потребовалось во главу угла поставить вопрос и принять меры по укреплению властной вертикали и возвращению Центру некоторых позиций, утраченных в предыдущий период властно-управленческих отношений «центр – регионы – местное самоуправление»[1].

Одной из таких мер стало принятие нового Федерального закона о местном самоуправлении[2], который должен был во многом исправить ошибки и упущения аналогичного Закона № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. Реализация нового ФЗ № 131 предусматривалась с переходным периодом до 2009 г., что в отличие от предыдущего закона, давало временной лаг, необходимый для подготовки условий этого перехода на местах. При этом ряд регионов, например, Воронежская область, испытывавшая ранее в числе 23 субъектов Федерации двухуровневую модель МСУ, включились в этот процесс в качестве экспериментальных площадки сразу. Несомненным достоинством двухуровневой территориальной системы местного самоуправления, по мнению И.В. Бабичева, «является возможность решения вопросов местного значения именно на том уровне, где присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, потенциал их развития, где существует возможность выстраивать систему взаимоотношений органов местного самоуправления с органами

[1] Туровский Ф.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 531.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ.2003. N 40. Ст. 3822.

государственной власти и с населением»[1]. По мнению Т.М. Бялкиной, «существование двухуровневого местного самоуправления потребовало разработки оптимальных вариантов разграничения предметов ведения и полномочий, определения объектов собственности, источников доходов местных бюджетов между муниципальными образованиями разного уровня. Новый Федеральный закон отнес решение этих вопросов к компетенции регионального законодательства» [2]. В нем наиболее «революционные» изменения коснулись территориальных основ местного самоуправления, значение которого заключается, по определению В.В. Путина, в обеспечении приближения власти к населению. Так, например, как отмечает Т.М. Бялкина, «в Белгородской области до принятия ФЗ № 131 «цепочка» муниципальных образований замыкалась на районах и городах, а в 2009 г. они были образованы и на уровне поселений (сельских, городских), где в свою очередь формировались и обязательные органы местного самоуправления – представительные (Совет), исполнительно-распорядительные (администрации), глава муниципального образования»[3].

Территориально-организационная перестройка структуры обеспечивала формирование этих органов самим населением с определением порядка их формирования, функционирования и ответственности за реализацию вопросов местного значения в соответствии с типами муниципальных образований – городской округ, муниципальный район, сельское или городское поселение. Предусматривались меры повышения ответственности местной власти и перед населением, и перед государством. Были расширены права самого населения, это стало одним из ключевых значений для инициации гражданской и общественно-политической активности населения. С принятием ФЗ № 131 начат новый этап реформирования МСУ, в ходе которого была создана возможность учета опыта функционирования уже имеющихся институ-

[1] Бабичев И.В. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное право. 2003. № 1-2. С. 17.

[2] Бялкина Т.М. К вопросу о критериях и средствах оптимизации территорий местного самоуправления // Информация и безопасность. 2003. Вып. № 2. С. 82.

[3] Там же.

тов местного самоуправления в новой политической системе российского общества. В новом законе получили развитие формы непосредственной демократии через прямое волеизъявление населением, их участие в осуществлении управления.

В таблице 3 автор приводит постатейный анализ ФЗ № 131, касающийся непосредственного осуществления населением демократических норм, определяющих местное самоуправление.

Таблица 3

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (ФЗ № 131)

Перечень форм непосредственного осуществления местного самоуправления (демократии) населением	Закрепление в ФЗ № 131
референдум	Ст. 22
муниципальные выборы	Ст. 23
голосование по вопросам определения, изменения границ или преобразования муниципальных образований	Ст. 24
сходы, конференции и собрания граждан, публичные слушания	Ст. 25-30
опросы граждан и их обращения в органы местного самоуправления	Ст. 31-33
территориальное общественное самоуправление	Ст. 27

Надо сказать, что «с самого момента принятия в закон вносились непрерывные корректировки. На сегодняшний день их насчитывается около 500, и они нашли отражение в более чем 900 федеральных законов»[1]. Однако, сыграв как позитивную, так и негативную роль, они не затронули концептуальных основ местного самоуправления. Вопросы местного самоуправления в обязательном порядке находят освещение в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию и отражают замысел современной муниципальной реформы, ее цели, основные направления. Основываясь на сложившейся практике развития местного самоуправления, взаимодействия с ним региональных органов власти, отмечается, что «в настоящее время пора отказаться от единого организационного шаблона в моделях местного самоуправления и перейти к вариативности и многообразию их форм, что будет соответствовать признакам настоящего федерализма. Это должен быть новый

[1] Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: шаг вперед, два шага назад // Практика муниципального управления. 2015. № 2. С. 8.

этап развития местного самоуправления, на котором региональной власти следует вручить законодательно права в сфере местного самоуправления, т.к. она стала достаточно зрелой и ответственной»[1].

Особое место в развитии муниципальной реформы принадлежит принципиальным новациям, содержащимся в принятом в мае 2014 г. ФЗ № 136[2]. Принятие этого закона, естественно, потребовало корректировки и других законодательных актов. Этот закон муниципалы считают своеобразным прорывом, т.к. он позволил децентрализовать принципы территориальной организации местного самоуправления и повысил возможности регионального регулирования муниципального строительства, сократив в этом долю федерального уровня. В законе четко закреплен перечень обязательных полномочий для всех типов муниципальных образований, а в случае их изменения в сторону расширения предписывает обязательное финансовое сопровождение. Ранее эта норма была прописана абстрактно. ФЗ № 136 в сфере полномочий все – и теоретики, и практики местного самоуправления, в унисон признавали именно «несгораемый» перечень, а не право субъектов его увеличивать»[3]. Новый закон внес изменения и в перечень вопросов местного значения, сократив их для сельских поселений с 40 до 14 позиций, разграничив вопросы местного значения городских округов с внутрирайонным делением и внутригородских районов.

Существенные коррективы внесены в порядок определения структуры органов местного самоуправления, дающие возможность установления вариативного характера решения вопросов, связанных с формированием представительных органов местного самоуправления и избранием глав муниципаль-

---

[1] Кидяев В.Б. Самоуправление – общее дело: вопросы совершенствования законодательства и проблемы правоприменения в сфере организации местного самоуправления в РФ // Самоуправление. 2015. № 1. С. 4-5.

[2] О внесении изменений в статью 26.[3] Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ.2014. N 22.Ст. 2770.

[3] Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 56.

ных образований. И хотя сохранена возможность проведения всеобщих выборов при формировании представительного органа муниципального района, допускается его образование из представительств поселений, если это установлено Уставом муниципального района. Однако, процедура учета мнения большинства поселений при переходе к новой модели формирования представительного органа, к сожалению, исключена. Аналогичная ситуация утверждена и по выборам глав муниципальных образований.

Расширение правовых возможностей в решении вопросов органами местного самоуправления на уровне регионов, с одной стороны, отвечает принципу федеративного устройства государства, а с другой, - приводит к сужению возможностей в этом плане самих муниципалитетов, ограничению демократических основ их деятельности. Например, в практике применения закона № 136 в Московской области региональное законодательство о местном самоуправлении предусматривает различные варианты его организации. В Волгоградской области устанавливается для всех муниципальных образований региона единая форма и единый порядок избрания мэров городов и глав муниципальных районов из состава представительных органов[1]. При этом, по утверждению Э.Ю. Майковой, «население г. Твери в большинстве своем (62,9%) считает, что мэр должен избираться жителями. Кроме этого, исследование показало стремление граждан контролировать деятельность представителей выборных органов и должностных лиц. Более трети населения (40,7%) высказались за упрощение процедуры отзыва глав органов местного самоуправления»[2]. Последнее, к сожалению, не нашло четкого отражения в скорректированном законодательстве. Здесь, на взгляд автора, требуются дополнительные меры обеспечения баланса регионального и муниципального уровней власти, которые устранили бы юридическую несостыковку и противоречивость в развитии самоорганизации. Поэтому, как считает В.И. Васильев, «позитивно оценивать закон № 136-ФЗ следует с осторожностью.

[1] См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2014. № 19. С.14.

[2] Майкова Э.Ю. Проблемы использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // Власть. 2014. № 11. С. 108-109.

Он носит двойственный характер. С одной стороны, закон приближает муниципальную власть к населению, оптимизирует функциональное содержание различных уровней этой власти, а с другой - ослабляет сущностную основу местного самоуправления, ограничивает его организационную самостоятельность, усиливает в нем государственное начало»[1].

Сегодня пока еще рано давать окончательную оценку результатам, которые могут быть получены в реальной практике в соответствии с внесенными законодательством изменениями 2014 г., которые в принципе направлены на благие цели - обеспечить встраивание местного самоуправления в управленческую вертикаль государства, т.к., по утверждению В.В. Путина, «без сильных муниципалитетов не может быть сильного государства».

Безусловно, от политики региональных органов власти зависит эффективность применения на практике норм, принятых в ФЗ № 136. Так, например, в Воронежской области, полученная возможность самостоятельно устанавливать порядок избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов муниципальных районов, региональной властью использовано в качестве «предоставления права муниципалитетам самостоятельно решать этот вопрос и закреплять это в уставах муниципальных образований»[2]. По данным, которые приводятся Ю.В. Агибаловым, «на 01.09.2015 г., из 492 глав муниципальных образований 43 прошли через муниципальные выборы (8,7%), в т.ч. 3 – в муниципальных районах; 1- в городском округе; 14 – в городских поселениях; 25 – в сельских поселениях. В 93 муниципальных образованиях (18,7%) главы местных администраций назначаются по конкурсу. Представительные органы 487 муниципальных образований (или 99%) были сформированы путем прямых выборов и только 5 – методом делегирования»[3]. В других регионах, например, в Белгородской об-

---

[1] Васильев В.И. Цит. источник. С. 58.

[2] О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий: Закон Воронежской области от 10.11.2014 г. № 149-ОЗ. URL: http://pravo.govvrn.ru (проверено 10.01.2018 г.).

[3] Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. 2014. № 4(9). С. 23-24.

ласти, республике Карелия, Тверской области – это право находится в исключительной компетенции региональных властей, но с учетом мнения представительных органов власти муниципальных образования. Как отметил В.В. Путин, «… в основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора… Нельзя ничего навязывать – надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов представительных органов»[1].

Требуется серьезный анализ практики и на его основе внесение соответствующих законодательных новелл, касающихся активизации граждан, их участия в реализации местного самоуправления. К сожалению, в муниципальной реформе 2014 г., ее правовом обосновании внимание этому вопросу уделено недостаточно и, как показывают исследования, местное население в этот процесс включено еще слабо, его потенциал не используется. Более того, органы местного самоуправления не проявляют должной заинтересованности в этом, зачастую считая, что инициатива населения в большей степени мешает решению вопросов местного значения, отвлекает власть от решения насущных дел. В свою очередь, в значительной степени, население не стремится к взаимодействию с муниципальной властью, считая, что «это только ее дело – обеспечивать условия для нормального проживания граждан на территории муниципального образования, при этом оценивая деятельность последних как положительную не выше 17-20%»[2]. Происходит это в значительной степени по причине слабой правовой и политической грамотности населения, отсутствия знания и понимания своих прав и обязанностей на участие в местном самоуправлении, с одной стороны. А с другой стороны, - у органов местного самоуправления зачастую «не доходят руки» до информационно-просветительской работы с населением, вовлечения его в решение местных проблем через использование широких форм народовластия в си-

---

[1] Путин В.В. Официальный сайт Администрации Президента РФ. URL http://news.kremlin.ru/transeripts/21097/print.

[2] Мельникова Р.И. Потенциал взаимодействия муниципальной власти и населения в развитии гражданского общества // Становление и развитие гражданского общества в Российских регионах: Мат. Всеросс. науч.-практ. конф. Воронеж, 2016. С. 49.

стеме местного самоуправления, развитие демократических способов его осуществления. Именно по уровню развития местных сообществ, их включенности в механизм реализации местного самоуправления можно судить о демократическом жизнеустройстве в государстве, развитости институтов гражданского общества.

В целом, анализ современной законодательной базы в сфере местного самоуправления показывает, что тенденции ее развития обуславливаются развитием политического процесса, направленного на укрепление федерализма, демократические преобразования в стране, создание результативной системы управления. И в этом процессе очень важно обеспечить паритетный диалог центра, регионов и муниципалитетов с правовым закреплением его результатов.

Учитывая, что традиционно Россия принадлежала к странам, которые больше ориентированы на государство, чем на общество, следует заметить, что эта тенденция в принципе доминирует и в настоящее время. Тип общественной системы, исторически сложившейся в России, в основе которой заложен приоритет власти, глубоко укоренил убеждение в необходимости сильного государства без учета влияния на его укрепление самого общества. Как образно охарактеризовал эту российскую специфическую черту А. Грамши, она заключается в том, что «на Востоке (в России) государство было всем, гражданское общество находилось в первичном, аморфном состоянии. На Западе между государством и гражданским обществом были упорядоченные взаимоотношения, и если государство начинало шататься, тотчас выступала наружу прочная структура гражданского общества. Государство было лишь передовой траншеей, позади которой была прочная цепь крепостей и казематов»[1]. Такая тенденция развития российской государственности характерна была до недавнего времени, хотя конституционное закрепление местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня власти, не входящего в систему государственного управления, была провозглашена в

[1] Грамши А. Избранные сочинения. Т. 3. М., 1957. С. 200.

1993 г. Практическая реализация этого принципа в действительности находит свое развитие только с принятием ФЗ № 131 (2003 г.), с констатацией Президентом В.В. Путиным, что «без сильного местного самоуправления не может быть сильного государства»[1]. Именно с его избранием Президентом РФ местное самоуправление получило дальнейшее развитие как самостоятельный субъект локального политического пространства. «Его победа на президентских выборах, - как отмечает М.Ю. Мартынов, - изменила не только политический ландшафт страны, но и актуализировала проблему отношений между центральными и региональными властями, между централизацией и децентрализацией, где особое место отводится местному самоуправлению»[2].

В настоящее время в области местного самоуправления создана достаточно обширная законодательная база и политические условия для ее реализации. Это прослеживается в основных направлениях административной и политической реформы, где институтам местного самоуправления и гражданского общества отводится значимое место.

По состоянию на 1 января 2015 г. в стране сложилась определенная модель местного самоуправления, «включающая в себя 22777 муниципальных образований, из которых 520 городских округов, 1815 муниципальных районов, 18525 сельских и 1660 городских поселений. На этих территориях сформированы представительные органы местного самоуправления с общим количеством депутатского корпуса около 260 тыс. человек, избранных населением муниципальных образований»[3]. Это свидетельствует о возможностях участия граждан каждого муниципального образования в реализации своих прав на непосредственное осуществление управления. Проведенный в 2015 г. анализ реализации и использования населением законодательно установленных форм такого участия в Воронежской области показал, что наиболее

---

[1] Официальный сайт Администрации Президента РФ. URL http://news.kremlin.ru/transeripts/21097/print.

[2] Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теория и прикладной анализ: автореф. дис. … д. полит. н. М., 2003. С. 39.

[3] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики на 01.01.2015 г. URL: http://www.gks.ru.

востребованными из них являются сходы, конференции, публичные слушания (51%), а также обращения граждан в органы МСУ (61%) и формирование ТОС (42%). При этом обращает на себя внимание, что почти 60% респондентов отметили, что готовы участвовать в работе по развитию МСУ на своей территории, но не знают как это сделать. Реализация конституционного принципа народовластия на местном уровне позволяет говорить «о демократии малых пространств», представляющей собой политическую форму реализации муниципальной власти.

Сегодня, на наш взгляд, в государственной политике требуется корректировка мер поддержки местного самоуправления в обеспечении не только организационных и финансово-экономических условий, но и в формировании у населения потребности в реализации своих прав на участие в развитии территорий проживания. К сожалению, анализ показывает, что «потенциальный уровень электоральной готовности принимать участие в выборах местной власти в среднем составляет 35-40%»[1]. И как правило, наибольшую активность проявляют граждане старшего поколения, у которого гражданская ответственность, общественное сознание сформированы еще в советский период на идеологии законопослушания, ответственности и обязательности.

Именно «гражданственность является основным качеством развития общественного самоуправления, где интересы населения не ограничиваются рамками отдельной семьи, где политика является открытым и честным состязанием противоположенных подходов и мнений. Чем больше гражданственности, тем крепче институты самоуправления и наоборот»[2]. А это значит, что истоки формирования гражданского общества лежат в плоскости изначального формирования гражданственности на уровне семьи, системы образования, места проживания конкретной локальной территории – в муниципаль-

---

[1] Григорьев Л.Г. Общественная палата региона: проблемы и перспективы развития // Власть, 2013. № 12. С. 73.

[2] Поливаева Н., Беленикин Р. Особенности российской молодежи как субъекта гражданского общества // Власть. 2016. № 3. С. 84.

ном образовании. Анализ реальной практики дает основание сделать вывод о том, что проблема воспитания гражданственности, широкой заинтересованности значительной части населения принимать активное участие в общественном самоуправлении остается достаточно актуальной. Исследования по Воронежской области показывают, что «только треть респондентов из числа молодежи признает для себя важность участия в выборах местной власти»[1].

Мониторинговые исследования по общественно-политической активности населения в Тверской области за 2012-2014 гг. также подтвердили наличие этой проблемы – 80% местного населения в оценке своей поведенческой модели отметили, что «органы местного самоуправления должны формироваться из представителей местных жителей, но сами не подтвердили своего желания в них избираться, объясняя это отсутствием интереса к политической жизни вообще (2012 г. – 14,4% и 2014 г. – 15%) и интереса к подобному роду занятия, признавая его бессмысленной деятельностью из-за невозможности на что-либо повлиять (2012 г. – 31,8% и 2014 г. – 37,8%); нежелание брать на себя ответственность за решение проблем (2012 г. – 11,9% и 2014 г. – 11,2%)»[2].

Минюстом РФ были опубликованы официальные данные об использовании в практической деятельности различных форм участия населения в местном самоуправлении. Отмечено, что «в течение 2014 г. проведено 792 местных референдумов, 4,9 тыс. опросов граждан, 1,9 тыс. конференций граждан, 66 тыс. публичных слушаний и 8,3 тыс. собраний и сходов жителей, принято к рассмотрению 172 правотворческие инициативы. Кроме этого, в 4,6 тыс. муниципальных образований создано более 21 тыс. органов территориального общественного самоуправления, из которых зарегистрировано

[1] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. Воронеж, 2016. С. 67.

[2] Бойкова Э.Ю. Проблемы использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // Власть. 2014. № 11. С. 105.

2209 в качестве юридических лиц»[1]. Приведенные данные свидетельствуют, как минимум, о двух тенденциях, складывающихся в современном развитии системы местного самоуправления:

- участие население в различных формах реализации МСУ не сводится к единичным случаям и приобретает массовый характер;

- участие населения в МСУ в различных регионах имеет различный уровень развития, что можно объяснить отношением региональных властей к вопросам местного самоуправления.

Подтверждением этому могут служить данные Общероссийского Конгресса муниципальных образований, который провел анкетирование Советов муниципальных образований субъектов РФ по вопросу оценки уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления. «Из 75 проанкетированных 51 Совет (68%) оценил этот уровень как «скорее низкий»[2]. Если рассматривать насколько востребованы различные формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, то складывается следующая картина. «Наиболее распространенной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы, несмотря на то, что в них активно участвует в различных регионах от 7% до 60% населения. Публичные слушания использовались активно в 67 регионах. Однако, как правило, инициаторами использования данной процедуры являлось не волеизъявление граждан, а организационная деятельность органов местного самоуправления, что не обеспечивалось активным участием граждан и в большей степени являлось имитацией муниципальной демократии. Принятое решение на референдуме или сходе граждан, которые должны проводиться по инициативе общественных объединений и организаций,

---

[1] Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 Г.) Минюста России. URL: http://minust.ru/ru/activity/development.

[2] Оценка развитости местной демократии (непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. URL: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

находящихся на территории муниципального образования, является обязательным для исполнения без утверждения органами местного самоуправления и должностными лицами»[1]. Как показали результаты анкетирования, «эта форма используется только в 50% субъектов РФ. Местные референдумы не проводились в последние годы в 48 регионах, а сходы граждан – в 43 регионах»[2].

Достаточно редко используется такая форма как отзыв выборного лица органа местного самоуправления. Это объясняется, на наш взгляд, отсутствием четкого алгоритма его проведения и законодательно прописанной процедуры использования. Хотя низкая оценка деятельности депутатов представительных органов МСУ отмечается достаточно часто. Например, «более 45% жителей муниципальных образований Воронежской области указали на то, что они не знают своих депутатов или отметили их бездеятельность»[3]. Аналогичные факты имеют место в Белгородской, Волгоградской областях[4].

Отмечается недостаточная востребованность в практике и такой формы как участие в голосовании по изменению границ или преобразованию типов муниципальных образований. Она использовалась в последние годы только в 14 регионах, когда повсеместно актуализировалась проблема укрепления муниципальных образований. Надо сказать, что их количество в стране

---

[1] Оценка развитости местной демократии (непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. URL: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

[2] Оценка развитости местной демократии (непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. URL: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

[3] См.: Доклад Общественной Палаты Воронежской области «О состоянии и развитии гражданского общества в Воронежской области в 2015 году». Воронеж, 2016. С. 17.

[4] Оценка развитости местной демократии и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. URL: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

за последние 5 лет уменьшилось почти на 3 тысячи[1]. Это коснулось, в основном, сельских поселений, укрупнение которых было связано с созданием оптимальных социально-экономических условий для жизнеобеспечения населения и развития их территорий.

Проделанный анализ дает основание сделать вывод о том, что на территории большинства муниципальных образований процессы самоуправления зачастую носят спонтанный характер. Объясняется это тем, что население слабо владеет пониманием сущности местного самоуправления, своей роли в его осуществлении, в реализации своего права на управление в муниципальном образовании. «Население практически не имеет представления о своих правах и возможностях по непосредственному участию в решении вопросов местного значения; более 45% граждан отмечают неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения»[2]. В Воронежской области «почти 60% респондентов в 2015 г. отметили готовность сотрудничать с органами власти и принимать участие в решении местных проблем, если бы знали, как включиться в эту работу и видели бы в этом заинтересованность местных властей»[3]. Ситуация усугубляется и тем, что нередко управленческая модель в подходах формирования общественной активности населения в сложившейся муниципальной практике подменяется имитационно-демонстрационной формой. «Эта пагубная практика, - как отмечает В.П. Бабинцев, - приводит к тому, что большинство механизмов участия граждан в осуществлении местного самоуправления зачастую остаются невостребованными или превращаются из формы народного волеизъявления в его имитацию»[4].

---

[1] Оценка развитости местной демократии и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. URL: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

[2] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. Воронеж, 2016. С. 68.

[3] Там же. С. 69.

[4] Бабинцев В.П. Консолидированный потенциал гражданского общества в регионе: проблемы оценки формирования // Материалы Всероссийской научно-практической кон-

Автор полагает, что решение вопросов активизации граждан в обеспечении развития местного самоуправления лежит, в первую очередь, в плоскости ответственности органов местного самоуправления. Именно они создаются населением для осуществления от его имени управленческих функций и обязаны формировать его внутреннюю среду, условия для вовлечения населения в решение вопросов местного значения, находя для этого побудительные мотивы, создавая атмосферу доверия жителей к деятельности органов местного самоуправления Между тем, по итогам социологических исследований 2013-2015 гг., в Воронежской области отмечается тенденция, свидетельствующая о достаточно выраженной противоречивости в оценках населения деятельности органов муниципальной власти. Так, «если общие результаты реформы местного самоуправления оцениваются как положительные с показателями их роста (2013 г. – 31,2% и 2015 г. – 53,4%), то в оценке взаимодействия органов местного самоуправления с населением она остается практически неизменной и не превышает 21%. Более того, жители муниципальных образований указывают на неудовлетворительное состояние работы органов местного самоуправления с населением в таких вопросах как внимание к нуждам и запросам жителей муниципального образования (58,1%); отсутствие системы отчетов глав муниципальных образований перед населением (44,8%); регулярное информирование населения о проблемах в развитии муниципального образования и путях их решения (50,5%); организация просветительской работы среди населения, касающейся прав граждан и их участия в самоуправлении (75,6%)»[1].

Это ставит в повестку дня качество и эффективность управленческой деятельности органов местного самоуправления, которая с 2008 г. в каждом

ференции «Становление и развитие гражданского общества в российских регионах». Воронеж, 2016. С. 41.

[1] Данные приводятся по результатам мониторинговых социологических исследований по Воронежской области 2013-2015 гг. «Формирование имиджа органов местного самоуправления среди населения» (N=1450) и муниципальных служащих органов местного самоуправления (N=1230), проведенного под руководством Захаровой Е.А., к.соц.н. научно-производственной кафедры муниципального управления Воронежского института экономики и социального управления.

регионе оценивается в соответствии с Указом Президента РФ[1]. Не случайно в критерии оценки этой деятельности многие субъекты РФ внесли показатель, отражающий уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местной власти. Это является, безусловно, своеобразным стимулом в совершенствовании управленческой деятельности органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание, что в муниципальных образованиях с изменением имиджа органов местного самоуправления в положительную сторону наблюдается и более высокая оценка применения форм непосредственной демократии.

Для активизации общественного участия в решении местных вопросов значительную роль играет и депутатский корпус. Депутат – это доверенное лицо от населения в осуществлении местного самоуправления. Однако, как показывает практика, это далеко не всегда так. По опросам граждан, проведенным Институтом общественного мнения «Квалитас», «многие из жителей даже не могут назвать своих представителей в органах власти. Всего 32,6% отметили, что депутаты периодически выступают перед населением с отчетами о своей работе, а положительную оценку деятельности депутатского корпуса на территории своего муниципального образования дали всего 19,8% респондентов. На вопрос, «Чем Вы руководствуетесь в выборе кандидата в депутаты местного представительного органа власти?», большинство (62,3%) ответили, что местом его проживания, 15,1% - программой и обещаниями, а еще 18,4% откровенно заявили, что нужно было за кого-то голосовать»[2]. Как видим, проблема обоюдная. С одной стороны, население разочаровано избранной властью, результатами ее деятельности, а с другой – оно само сформировало такую власть в силу своего инфантилизма и равнодушия.

Это еще раз подчеркивает необходимость повышения политической культуры населения, выработки у него активной жизненной позиции. И здесь

[1] Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

[2] Бюллетень Института общественного мнения (ИОМ) «Квалитас». Воронеж. №№ за 2016 – 2017.

требуется целенаправленная, кропотливая просветительская работа в рамках государственного проекта, например, такого как «Гражданское общество и государство», где должны быть определены основные направления его реализации на всех уровнях управления - федеральном, региональном и муниципальном. Реализация такого проекта в практическом плане должна идти с местного уровня, т.е. с семьи, школы, общественных организаций, действующих на территории проживания. В организационно-правовом аспекте важна координационная роль органов власти, их включение в непосредственное осуществление этого проекта.

Так, например, возможно введение в школьную программу обязательного курса по основам местного самоуправления, проведение областных конкурсов «Взгляд молодых на проблемы местного самоуправления» среди обучающихся в образовательных учреждениях. Кстати, такая форма на протяжении 10 лет практикуется в Воронежской области. Возможна организация общественно-политических клубов: «Трибуна депутата», «Прошу слова...», «Глас народа» и др., которые, без преувеличения, могут стать информационно-просветительскими площадками, школами для обучения различных групп граждан вопросам использования своих прав для участия в управлении, для систематических встреч и взаимодействия органов власти с населением. Успех там, где инициатива поиска различных форм в этом направлении исходит от органов местной власти. Исследование Общественной палаты РФ в 2013-2016 гг. социальных практик в этом направлении по ряду регионов показало, что положительно зарекомендовали себя созданные на территории муниципальных образований общественные приемные губернатора (Воронежская, Белгородская области), муниципальные Общественные палаты (Белгородская, Воронежская, Волгоградская, Рязанская и др. области Так, жители муниципальных образований Воронежской области отмечают, что «их обращения в муниципальные Общественные приемные губернатора стали получать свой положительный отклик гораздо быстрее и результативнее, чем в органах местного самоуправления (61,2%). «Только в 2015 г. в органы

местного самоуправления с различными предложениями, обращениями, заявлениями обратилось более 30 тыс. граждан и только заявление каждого второго из них было положительно рассмотрено на местном уровне: остальным пришлось обращаться в органы государственной власти области»[1]. Все это сказывается на имидже органов местного самоуправления, на доверии к местной власти, желании и готовности граждан к активному взаимодействию с ней.

Таким образом, можно заключить, что необходим более системный и комплексный подход к главному смыслу муниципальной реформы – развитию самоуправленческих начал, которые лежат в основе демократического развития любого современного государства.

Проведенный анализ форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, их применения в повседневной жизни, показывает, что пока достичь их эффективного и активного развития повсеместно не удалось. Однако нельзя отрицать и прогресса в этом отношении. Как видим, он достигается при условии заинтересованности граждан, их уверенности в необходимости включенности в общественно-политическую жизнь и решение вопросов местного значения и, в свою очередь, в потребности органов власти в партнерстве с населением. Там, где созданы такие условия, взаимодействие обоюдно выгодно и учитываются интересы конкретного индивида и местного сообщества в целом, результаты, безусловно, есть.

§ 3.2. Территориальное общественное самоуправление как современная социально-политическая технология взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества

Выявив основные направления, связанные с соотношением местного самоуправления и гражданского общества, развития их взаимосвязи в условиях демократизации современной России, следует отметить, что именно гражданские инициативы индивидуумов являются основой развития само-

[1] Бюллетень Института общественного мнения (ИОМ) «Квалитас». Воронеж. № 2015-12.

управленческих начал на локальных территориях. По определению Н.И. Матузова, «гражданские инициативы рассчитаны:

- на привлечение максимально возможного внимания общественности к местным проблемам (через собрания, демонстрации, акции по сбору подписей, распространение листовок и т.д.), вплоть до провоцирования демонстративных конфликтов с властями;

- на внедрение в институциональную систему принятия решений, чтобы оказать давление на местные, региональные и федеральные власти;

- более полное использование демократических прав (непосредственные контакты, участие в слушаниях, направление запросов, жалоб и прошений, создание альтернативных экспертных комиссий, обжалование решений и т.д.)»[1].

Среди форм развития активности и гражданской инициативы особое место занимает территориальное общественное самоуправление (ТОС), которое, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, трактуется как «… самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»[2].

Эта форма позволяет всем заинтересованным гражданам участвовать в решении отдельных вопросов, связанных с развитием муниципального образования – «это тот пограничный институт между общественным и властным, который в любом государстве необходим, хотя и не служит формой непосредственного осуществления власти. Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа»[3]. Как общественные формирования в местном самоуправ-

---

[1] Матузов Н.И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 2010. № 3. С. 34.

[2] ТОС как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: Исследование Национального института развития современной идеологии // Муниципальная академия. 2012. № 1. С. 41.

[3] Там же. С. 42.

лении ТОСы по своим социальным характеристикам одновременно есть элементы гражданского общества.

Органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать правовые акты; принимаемые ими решения, в отличие от органов местного самоуправления, не подкреплены инструментами государственного принуждения. Самоорганизуясь, граждане сами определяют перечень вопросов, решение которых берут на себя. И это особенно важно, т.к. именно в этом проявляется гражданская ответственность людей за развитие своей локальной территории, их активное участие в осуществлении местного самоуправления. Практически во всех регионах РФ эта общественная форма самодеятельности достаточно активно развивается. «К началу 2014 г. в 64 регионах России было создано 16 тысяч ТОСов»[1]. Чаще всего они образуются на территории микрорайонов, кварталов, улиц, домов, в отдельных подъездах, сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, и могут иметь статус юридического лица. Основным направлением деятельности ТОСов является решение социально значимых для населения вопросов, при возможности с использованием бюджетных средств. «В настоящее время такой формой самоорганизации граждан охвачено примерно 20% муниципалитетов страны. Как показывают исследования, достаточно эффективно функционируют органы территориального общественного самоуправления и развивается территориальное общественное самоуправление в Новосибирске, Белгороде, Томске, Рязани, Чите, Брянске, Костромской и Омской областях»[2]. Так, «на территории Воронежской области действует порядка 900 ТОС, которые созданы в 29 муниципальных образованиях с объединением более 85 тыс. жителей»[3]. В основном

[1] См.: Шомина Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления // Территориальное общественное самоуправление (текущее состояние и примеры успешных практик регионов России. М., 2014. С. 46.

[2] Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия // Институт социологии РАН при содействии Фонда ИСЭПИ. М., 2014. С. 38-39.

[3] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. Воронеж, 2016. С. 70.

они сформированы в населенных пунктах, не являющихся административным центром муниципального образования и все виды их деятельности реализуются на основе постоянного взаимодействия с муниципальными и региональными органами власти в соответствии с законодательством Воронежской области и нормативно-правовыми актами муниципалитетов[1]. Это взаимодействие представляет собой один из важнейших факторов развития местного самоуправления.

На территории Воронежской области была создана, на наш взгляд, уникальная модель поддержки местных инициатив, обеспечивающих информационно-методическое и правовое сопровождение, координацию деятельности ТОС, медиа-сопровождение и финансовую поддержку через регионального градооператора – Ассоциацию «Совет муниципальных образований». Сформирован общественный Совет по территориальному общественному самоуправлению, основной задачей которого стало привлечение жителей области к осуществлению собственных инициатив. Данный институт призван поощрять гражданскую активность и вовлечь как можно больше граждан в совместную деятельность по созданию комфортной жизни на конкретной локальной территории, решать проблемы жителей, которые затруднительно разрешать с помощью стандартных механизмов государственного и муниципального управления. Например, в Воронежской области только за 2017 г. и текущий 2018 г. реализовано 79 проектов в рамках областного проекта «Развитие гражданских инициатив», выполнение которых было организовано на конкурсной основе среди ТОСов муниципальных образований. Это дало возможность через участие в их реализации самого населения привести в достойный вид около 450 воинских захоронений времен Отечественной войны, отремонтировать и благоустроить 37 военно-мемориальных объектов, установить в 7 населенных пунктах памятные стелы «Населенные пункт во-

[1] См., например: О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 20.11.2007 г. № 116-ОЗ; О территориальном общественном самоуправлении в городском округе город Воронеж: Решение Воронежской городской Думы от 23.04.2008 г. № 108-II.

инской славы». А также проведены другие различные благоустроительные работы.

Безусловно, это способствует вовлечению населения муниципальных образований в решение вопросов местного значения, но при этом решается и политически важная государственная задача – встраивание системы МСУ в политическую систему государства, как особого института гражданского общества, способствующего самоорганизации граждан, обеспечению их участия в принятии и реализации социально-политических задач по развитию территории и мест их проживания, воспитанию чувства рачительного хозяина, ответственного за результаты своей деятельности.

Результаты деятельности воронежского Совета наглядно демонстрируют ее эффективность. Так, «в объявленном конкурсе общественно-полезных проектов в 2018 г. приняло участие 975 отобранных конкурсной комиссией из различных муниципальных районов проектов, из которых 282 местных инициатив сельских ТОС стали победителями. Это свидетельствует о ярко высвечивающихся гражданских ориентирах, развитии творческого инициативного отношения к обустройству своих территорий.

Такой подход к организации работы ТОСов, поддержке инициатив жителей муниципальных образований свидетельствует о том, что люди получили действенный механизм участия в развитии своих территорий и поддержку властей в виде средств и ресурсов. Но самое главное, что они начинают брать решение важных для них вопросов в свои руки. Пусть небольшие по масштабам начинания, но они дают импульс к началу серьезной работы по обустройству локальной территории места проживания и возможность решать проблемы, которые не сдвигались с мертвой точки годами. Это яркий показатель и действенный путь развития гражданского общества.

Подходя к определению ТОС с практической точки зрения, можно говорить, что ТОС является разновидностью социально ориентированных некоммерческих организаций, главная роль которых заключается в объединении граждан по месту жительства для решения проблем данной территории.

ТОС более универсальна и охватывает такие социально значимые направления, как организация культурного и спортивного досуга населения, работа с молодежью, с пожилыми людьми, консультирование по различным вопросам, благоустройство территории. Это системная форма непосредственной демократии, применяемая в рамках гражданского общества для решения проблем малых территорий. В то же время наличие у ТОС Устава, оговоренной в нем территории, собственной структуры управления, бюджета и ресурсной базы дает основание говорить о территориальном общественном самоуправлении как специфическом квази муниципалитете.

Федеральный закон 2014 г. № 99-ФЗ[1] приравнял ТОС к общественным организациям, официально исключив обязательную регистрацию в форме юридического лица. Эти нововведения, как считают специалисты, положительно скажутся на дальнейшем развитии территориального общественного самоуправления. В целом можно сказать, что при переходе в форму общественной организации ТОС не только приобретает дополнительные механизмы для развития, но и теряет часть сложившихся эффективных и в какой-то мере свою уникальность в виде системной формы непосредственной демократии. Например, повышение возрастного ценза для участников ТОС с 16 до 18 лет дает основание для прогнозирования резкого оттока молодежи от активного участия в решении социальных проблем на локальной территории. Речь идет о создании трудовых отрядов несовершеннолетних, развитии волонтерского движения помощи разным категориям граждан – об этой стандартной практике муниципальных образований и неотъемлемой части карьерной и жизненной траектории молодых.

Решение сложившихся противоречий может быть найдено в принятии федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении», выделении ТОС как отдельного типа организаций с четкими требованиями к

[1] О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 05.05.2014 N 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

этой форме участия, закреплению социальной ориентации. Имея личный интерес и сильную внутреннюю мотивацию, через ТОС жители смогут достигать более ощутимых результатов в решении проблем местного сообщества, определяя самостоятельно актуальные проблемы, самоорганизовываясь на принципах волонтерского движения, задействуя при необходимости собственные ресурсы. В свою очередь, органы местного самоуправления оказывают содействие в координации их действий, обеспечивают население материально-техническими средствами (инвентарь, оборудование, расходные материалы) и специалистами для решения проблемы. При этом именно силами территориального общественного самоуправления решаются проблемы конкретного муниципального образования на основе «запросов снизу», расширяя публичное пространство, в котором действуют органы власти совместно с населением. Это именно то направление, которое способствует развитию гражданственности конкретного индивида и гражданского общества в целом, подтверждая, что его формирование берет свое начало именно в системе местного самоуправления.

Достаточно интересный опыт развития территориального общественного самоуправления накоплен на территории Белгородской области[1]. Здесь деятельность в этом направлении, как и в других регионах, развивается аналогично. Но нельзя не заметить и некоторые отличительные особенности. Так, с 2009 г. в Белгородской области была сформулирована «идея формирования регионального солидарного общества, под дефиницией которого понимается система отношений между людьми, основанная на принятии комплекса базовых ценностей, составляющих единую культурно-духовную матрицу, которая находит свое практическое выражение в готовности и способности нести ответственность за действия и поступки перед согражданами,

[1] См.: Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011-2025 годы и «Белгородское солидарное общество: Постановление правительства Белгородской области от 24.11.2011 г. № 435-п. URL: http://belsolidarnost.ru.

государством и собственной совестью» [1]. Или проще - общество, в котором нормой отношений между людьми являются взаимное доверие и ответственность, стремление по-соседски (по-доброму) решать житейские проблемы и готовность добровольно и бескорыстно поддерживать друг друга в трудных жизненных ситуациях.

Здесь важно то, что формирование такого общества осуществляется на уровне семейно-родственной среды, соседской общины, трудового коллектива, региона в целом. Это, безусловно, представляет интерес для нашей темы в качестве знакомства и изучения локальной практики в реализации интересов населения, в которых территориальное общественное самоуправление воспринимается им как значимый субъект в различных сферах жизнедеятельности, основанный на гражданской инициативе членов местного сообщества.

В современных социально-политических и правовых условиях, как считает К.В. Харченко, «ТОСы как разрозненные единицы недостаточно эффективны, их потенциал может быть заметно усилен за счет системной интеграции между собой и с другими институтами – ведомственными, гражданскими и экспертными сообществами»[2]. Именно в рамках проекта солидарного общества в регионе обеспечивается интеграция институтов местного и общественного самоуправления, развиваясь на двух уровнях:

- организационном – это Советы территорий, представляющие собой белгородское нововведение, которое, кстати сказать, сегодня перенято и развивается также в Вологде, Липецке, Рязани и ряде других городов;

- идеологическом - это формирование понимания населением содержательной стороны гражданского участия и солидарности – духовной, интеллектуальной, социальной и земской.

---

[1] Бабинцев В.П. Концептуальные основы формирования солидарного общества в Белгородской области // Управление городом: теория и практика. 2014. № 2 (13). С. 3-4.

[2] Харченко К.В. Белгородское солидарное общество: теория и прикладные аспекты // Управление городом: теория и практика. 2015. № 3(18). С. 13.

Воплощение данной идеи на практике «обеспечивается применением конкретных механизмов ее реализации, которые рассматриваются в Белгороде на специализированном веб-сайте и в специальном журнале «Белгородское солидарное общество»[1]. Задействуются механизмы:

- идеологические, направленные на социальное и политическое воспитание и четкое понимание того, в каком направлении развивается регион, конкретное муниципальное образование, которые реализуются через систему образования, местные СМИ, социальную рекламу и формируют основу мышления в категориях солидарного общества;

- правовые, отражающиеся в нормативно-правовых актах муниципальных образований и региональных органов власти по данному вопросу;

- коммуникативные, позволяющие выявлять острые проблемы местного сообщества и предлагать пути их решения «снизу» (дискуссионные клубы, публичные слушания, обсуждение «народного бюджета» и т.д.), что дает возможность жителям, общаясь между собой в заданных форматах, не только формировать общественное мнение, но и при необходимости корректировать его. Это способствует проникновению в массовое сознание ценностей «философии общего дела»;

- институциональные, как устойчивые формы взаимодействия между людьми, где основой являются нормы, а не личности. Здесь обеспечиваются меры поддержки общественных организаций, чья уставная деятельность направлена на идеи общественного участия в жизни своего муниципального образования, создание дополнительно новых организаций, ТОСов, которые реализуют и поддерживают социально значимые проекты или занимаются благотворительной деятельностью;

- программно-сетевые механизмы, основанные на использовании информационных технологий, что особенно важно для привития интереса к вопросам солидарного общества, гражданского участия у молодежи через

---

[1] См.: Белгородское солидарное общество: Интернет-портал URL: http://belsolidarnost.ru.

предложение пользователям Интернета различных сервисов, как например, предназначенных для общения между соседями и решения коммунально-бытовых проблем («Виртуальный дом»); виртуальных выставок поделок, фотографий («Творческие соседи»); для общения членов родительских комитетов, взаимодействия детей в рамках классов и кружков по интересам («Виртуальная школа»); развитие сообществ по интересам (виртуальные клубы коллекционеров, ветеранов, любителей музыки, поэзии и т.д.).

Все это, объединенное воедино, может реализовываться как, например, проект «Электронная городская община», способствовать созданию дополнительного канала взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами. Особо следует выделить «деятельностные механизмы, направленные на укрепление отношений между жителями муниципального образования, достижения намеченных результатов в их совместной деятельности по решению вопросов местного значения (Городская книга добрых дел, деятельность волонтерских движений, проведение праздников: День соседей; День рождения дома; смотр на лучшую улицу (дом); участие в субботниках, в работе добровольных народных дружин; акты соседской взаимопомощи, в частности, сбор благотворительных пожертвований);

- имиджевые механизмы, направленные на формирование и продвижение соответствующего брэнда каждого муниципального образования – правила маркирования выпускаемой продукции, основных достижений, возможностей дальнейшего развития и т.д.;

- кадровые механизмы через поддержку наиболее активных жителей к работе в роли проводника идеи солидарного общества, а также определения кто из муниципальных служащих и каким образом способен применять механизмы развития солидарного общества на местном уровне с внесением изменений в их должностной регламент»[1].

[1] Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии. Белгород: Обл. типография, 2009. С. 275-280.

Как показало исследование, ценность белгородского опыта формирования солидарного общества заключается в его продуманном и четко спланированном подходе, программно-целевой направленности, основу которых составляют не административные, а стимулирующие меры, добровольность и заинтересованность граждан и органов местного самоуправления в участии в этом проекте.

Рассматривая роль, значение и ресурсы ТОС, нельзя не остановиться на экономической сфере. К сожалению, обобщений практики ТОС в данной сфере недостаточно. Хотя, по нашему мнению, именно решение экономических вопросов силами институтов общественного самоуправления может способствовать повышению гражданской активности населения и развитию общественного интереса к ТОС, помимо узаконенных программных направлений – воспитание, благоустройство, безопасность и благотворительность.

Новые возможности для развития сотрудничества органов государственной власти с территориальным общественным самоуправлением открываются с принятием в 2015 г. Федерального Закона № 224 в качестве государственного или муниципально-частного партнерства[1]. Здесь публичным партнером может выступать соответствующий орган власти, а частным – российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение. В соответствии со статьей 5 данного закона, в перечне юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами, ТОС не указываются. Здесь основная причина в том, что на сегодня статус юридического лица имеет достаточно ограниченное количество ТОС. Так, например, на территории Волгоградской области действует 2 тыс. формирований ТОС, из них только 302 (15%) имеет статус юридического лица, т.е. имеют возможность включения в решение хозяйственно-экономических проблем. И это в регионе, по определению губернатора Волгоградской области, с довольно высоким уровнем развития системы территориального общественного самоуправления и гражданской актив-

[1] См.: О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный Закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ.

ности населения. «ТОС и другие местные сообщества, - по его свидетельству, - по праву завоевали всеобщее доверие, став активным и надежным партнером власти и бизнеса. Но самое главное – они повсеместно завоевали доверие населения, стимулируя тем самым массовую инициативу, социальную активность и гражданскую ответственность»[1].

Выполнение органами ТОС своих функций зависит от различных факторов, главный из которых – это желание, побуждение, мотивация их членов участвовать в территориальном общественном самоуправлении, с одной стороны. А с другой стороны, это повышение эффективности взаимодействия между местной властью и формированиями граждан по месту жительства, понимание того, что именно ТОС являются мощным ресурсом социально-экономического развития муниципальных образований, которые вносят существенный вклад в решение вопросов местного значения. К сожалению, эта форма включенности в развитие местного самоуправления пока еще не имеет достаточной статистической оценки и в законодательной сфере местного самоуправления имеет лишь контурное обозначение.

Подводя итоги анализа практической деятельности ТОС в различных регионах России, выделим, на наш взгляд, общие проблемы, которые наиболее часто тормозят их развитие. К ним можно отнести:

- непонимание истинного содержания и сущности ТОС населением и недооценка его возможностей со стороны органов местного самоуправления;

- недостаточная инициатива граждан в создании ТОС и различная степень активности его комитетов на местах;

- сложности с юридической регистрацией органов ТОС;

- финансово-ресурсная необеспеченность деятельности органов ТОС и недостаточность материального стимулирования их активистов.

Для развития гражданского общества в системе местного самоуправления сегодня достаточно актуальным является повышение активности и от-

[1] Региональный опыт территориального общественного самоуправления Волгоградской области // Муниципальная академия. 2012. № 1. С. 55.

ветственности собственников жилого фонда, реализации своих прав и гарантий в сфере жилищной политики. Именно здесь в настоящее время наблюдается заметный рост гражданской активности: создание ТСЖ, советов многоквартирных домов, контроль ЖКХ, управляющих компаний. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что здесь пока не наблюдается особой отдачи от этой активности, что, на наш взгляд, обусловлено в большей степени повышением требовательности населения к органам местного самоуправления. Этот процесс должен носить обоюдный характер. Поэтому в механизмах достижения эффективного функционирования ЖКХ, на наш взгляд, требуется не только усиление контроля за качеством их деятельности и предоставлением услуг со стороны органов местного самоуправления, но и включение в этот процесс самих жителей, повышение их грамотности в вопросах эффективного использования общего имущества многоквартирных домов, взаимодействие собственников жилья с управляющими организациями, активное создание товариществ собственников жилья (ТСЖ), организации деятельности Советов многоквартирных домов, создание, например, «Школ грамотности потребителя».

Исследуя проблематику развития местного самоуправления как института, способствующего становлению гражданского общества и участвующего своими общественными структурами в его организационном укреплении, следует отметить, что этот процесс тесно переплетается с функционированием на территории муниципальных образований других институтов гражданского общества, как например, общественных объединений, движений, партий, союзов, ассоциаций и т.д., деятельность которых основывается на общественно-политическом участии граждан. Каждое из них так или иначе берет свое начало формирования и функционирования, в первую очередь, на конкретной территории. Так, например, созданная общероссийская Общественная палата имеет свои не только региональные отделения, но и отделения в муниципальных образованиях городского и районного уровня. Они организуют свою деятельность на основе взаимодействия с населением муни-

ципальных образований, при этом их формирование происходит из числа наиболее авторитетных и активных граждан муниципальной территории. Или, если взять принцип развития партийной системы, каждая партия сегодня строится исходя из создания партийных ячеек на местах – в первую очередь, в муниципальных образованиях или в учреждениях и организациях, находящихся на их территориях.

Активная работа граждан в этих организациях, безусловно, связана с активизацией их деятельности в системе местного самоуправления и основана на стремлении к осуществлению целей и задач этих организаций среди жителей муниципальных образований конкретной территории. Поэтому эту деятельность, на наш взгляд, можно также отнести к территориальному общественному самоуправлению. Участие местных сообществ в различного вида общественно-политических организаций и движений способствует формированию и развитию их гражданской культуры, инициативы. И здесь нельзя не отметить роль некоммерческих организаций (НКО), которые также создаются и функционируют на территориях муниципальных образованиях. Например, «на территории Воронежской области зарегистрировано 3300 НКО, в т.ч. 2930 являются социально ориентированным. Однако, большая часть из них (около 70%) функционирует в областном центре – городе Воронеже. Очевидное их преимущество по сравнению с государством и бизнесом состоит в их способности организовывать и направлять частную инициативу для достижения общезначимых целей»[1].

НКО выступают «как самая гибкая и оперативная сила гражданского общества, объединяющая инновационные слои различных социальных групп, которые, не стремясь заниматься политикой, настроены весьма конструктивно и прагматично, способствуют снижению трансакционных издержек, помогая упростить многообразие общественных структур и отношений в обще-

[1] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. Воронеж, 2016. С.117.

стве, способствуя развитию его «социального капитала»[1], привлекая в свои ряды граждан различных категорий. Однако проведенный анализ позволяет охарактеризовать текущий уровень развития и состояния НКО как формы гражданской инициативы, пока еще находящейся на этапе первоначального становления и самоопределения.

Доминирующее большинство некоммерческих организаций пока еще не имеют достаточно «ресурсной базы, квалифицированных специалистов и соответствующего опыта работы в эффективном решении социальных задач. Так, из созданных в Воронежской области НКО не более 2% активно функционируют, взаимодействуя с государственными и коммерческими структурами, реализуя социально значимые проекты и выступая в качестве «локомотивов роста» и идейной консолидации. Как уже было отмечено, процесс создания НКО развивается пока слабо на территории районных муниципальных образований, в особенности сельских поселений. Здесь явно не сформирован реально выраженный социальный запрос на их деятельность. «94% населения региона недостаточно осведомлено о работе некоммерческих организаций, осуществляемых ими проектах и предоставляемых услугах; 65% респондентов о них ничего не знают, 29% - что-то слышали, а 17,5% считают, что они вовсе не нужны, а их задачи должно решать государство»[2].

Данная проблема подтверждается и итогами массового опроса населения, в котором уровень поддержки большинства организаций не превысил 8%. На вопрос «Деятельность каких общественных организаций оказывает влияние на решение проблем населения в Вашем муниципальном образовании?» были получены следующие ранжированные ответы (Таб. 4).

---

[1] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. С. 118.

[2] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области. С. 125.

Таблица 4

Рейтинг общественных организаций в муниципальных образованиях Воронежской области (2015 г.)

Общественная организация	% поддержки
Церковь, религиозные организации	11,8%
Советы ветеранов	7,9%
Общественная палата	7,4%
Политические партии	5,9%
Профсоюзы	5,5%
Женские советы	4,3%
Иные	1,1%
Мне не известно о работе общественных организаций	6,5%
Затрудняюсь ответить	3,8%
Никакие не влияют	17,5%

Таблица составлена по данным Воронежского института общественного мнения «Квалитас». № 2015 – 12.

Представители межсекторного социального партнерства в целом определяют текущие каналы обратной связи власти с НКО и населением (наблюдательные, общественные и экспертные советы при органах государственной власти, институт общественной экспертизы, круглые столы и др.) как малоэффективные, направленные на решение имиджевых и репутационных задач. Значительная доля респондентов оценивает работу органов власти с общественностью как «профанацию», «имитацию» или «холостую деятельность», которая зачастую не имеет содержательных результатов и механизмов учета реальных запросов (интересов) населения и их социальных групп.

Большая доля экспертов, полагаясь на свой опыт, считает, что органы муниципальной власти не всегда заинтересованы в полноценном взаимодействии с некоммерческим сектором (особенно в сферах контроля, надзора, противодействия коррупции и т.д.), используют в основном выгодные им общественные посылы, замыкают совместную работу на второстепенных или

малопроблемных сферах общественной жизни и ограничивают публичное сотрудничество по сложным, резонансным и значимым вопросам. Так, более 25% глав муниципальных образований региона отметили, что общественная инициатива местного сообщества, их общественных объединений не оказывает существенного влияния на развитие муниципального образования, решение вопросов местного значения.

Но при этом нельзя обойти вниманием и такой факт, что при подведении итогов, связанных с ежегодной оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с Указом Президента РФ № 607, в тех муниципальных образованиях, которые являются лучшими в имиджевой оценке населения, отмечается его удовлетворенность взаимодействием с муниципальной властью, учетом мнения общественности при принятии важнейших для местных сообществ решений. Это дает основание на вывод о том, что для органов местного самоуправления стратегической задачей является решение вопроса эффективного использования гражданского потенциала общественного развития, его поддержка в различных видах и способах проявления.

На современном этапе модернизации и демократизации российского общества значительный импульс к развитию структур гражданского общества получил институт общественного контроля. Его институализация, по мнению Е.С. Селивановой, «представляет собой процесс государственного (муниципального) управления и политического участия граждан (гражданских инициатив) в условиях трансформации политической системы»[1]. В соответствии с его пространственно-временными характеристиками процесс институционализации общественного контроля базируется на традиции, которая берет свое начало с эпохи СССР (народный контроль), но при этом сегодня он развивается в контексте новации, активизация применения которой

[1] Селиванова Е.С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в постсоветской России: автореф. дис. ... к. полит. н. Орел, 2014. С. 16.

ознаменовалась принятием в июне 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Становление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в сфере локальной политики обеспечивается территориальным общественным самоуправлением, общественными организациями, локальными сетевыми сообществами, местными СМИ. Каждая из указанных групп своей деятельностью формирует конкретные социальные практики реализации общественного контроля, которые в зависимости от этапов и целей его проведения имеет определенные формы осуществления: а) отслеживание и выявление фактов несоответствующей деятельности объектов общественного контроля общественным интересам или нарушение прав и свобод личности (мониторинг, публичные слушания, фото-видео-аудио регистрация противоправных действий представительных органов местного самоуправления, должностных лиц; б) предварительные проверки (общественных экспертных проектов нормативных актов, использование обратной связи с гражданами, общественные расследования); в) информационное и публичное обнародование (открытые письма, вызов на открытый диалог представительных органов муниципальной власти) и перепроверка предпринятых действий по устранению выявленных нарушений.

Практики общественного контроля показывают, что их организация имеет двойственный характер и направленность. С одной стороны, органы местного самоуправления, их должностные лица являются для граждан и их общественных объединений объектом контроля, а с другой – субъектом-партнером при осуществлении контроля за соблюдением и отстаиванием местных интересов граждан в рамках решения вопросов местного значения. К сожалению, найти повсеместный опыт внедрения общественного контроля не представилось возможным, по-видимому, по причине слабой развитости этого процесса на муниципальном уровне. Хотя, по нашему мнению, именно здесь такая возможность наиболее реальна, и она проявляется более рельефно в сфере ЖКХ.

Идея мобилизовать общественность для наведения порядка в коммунальной сфере появилась в 2012 г. в комиссии по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике Общественной палаты РФ, куда стекались жалобы жителей со всех концов страны. «Ревизия более 300 НКО, в которых самоотверженные общественники занимались жилищным просвещением, защищали права потребителей ЖКУ, показала, что действовали они разрозненно и не всегда успешно. Специально для поддержки и объединения таких организаций был создан «ЖКХ Контроль» с центрами в каждом регионе. В Воронеже они работаю особенно активно»[1].

Главное оружие общественников, считает директор национального центра общественного контроля «ЖКХ Контроль» С. Разворотнева, «это хорошее знание законов. Зачастую достаточно объяснить людям, как они должны действовать по закону, и они начинают решать проблемы самостоятельно. В свою очередь, поставщики услуг начинают вести себя совершенно по-другому, столкнувшись с юридически подготовленными жильцами. Хорошо работает такой инструмент, как средство массовой информации. Чиновники, как правило, боятся «выносить сор из избы»[2].

Основываясь на определении гражданского общества как системы институтов, сформированных гражданами на добровольной основе с целью оказания влияния на государство в обеспечении собственных прав и гарантий, на участие в управлении его развитием, не сложно провести аналогичную параллель и с местным самоуправлением, определяя его как институт гражданского общества, т.к. его развитие и функционирование основано на самостоятельности населения в формировании органов местного самоуправления, делегируя им полномочия по осуществлению управленческих функций, осуществлению контроля за их деятельностью и нести собственную ответственность за решение вопросов местного значения, активно участвуя в их реализации различными формами и методами.

---

[1] Разворотнева С. Наше оружие в знании законов // МК в Воронеже. 2016. 6-13 апреля. С. 3.

[2] Там же.

Проведенный анализ показал, что местное самоуправление, получив в последние годы динамичное развитие, ощущает серьезные проблемы с кадрами органов местного самоуправления, способных управлять развитием муниципального образования с активным привлечением к этой работе муниципального сообщества и владеющих инструментарием взаимодействия с ним, с одной стороны. С другой стороны, кадров активистов из числа жителей муниципального образования, понимающих сущность местного самоуправления, желающих принимать участие в его развитии и умеющих организовать население на выработку гражданских инициатив по участию в этом процессе. Как показал анализ, состояние кадрового обеспечения муниципалитетов пока далеко от совершенства. За годы современной реформы местного самоуправления, естественно, этому вопросу уделялось внимание. Так, например, «в Воронежской области образовательный уровень глав муниципальных образований значительно вырос: если в 2003 г. он составлял всего 30-40%, то в 2015 г. вырос до 70%. Аналогичная картина и в Белгородской, Липецкой областях, хотя он значительно ниже среди муниципальных служащих, особенно в сельских поселениях. Здесь достаточно четко выдерживается требование по повышению их квалификации через курсовую подготовку, но программы курсов повышения квалификации главным образом сориентированы на вопросы социально-экономической и правовой направленности. Вопросам же работы с населением практически не уделяется внимания»[1].

По данным социологических исследований, проведенных в муниципальных образованиях Воронежской области с участием автора, отмечено, что для преодоления проблем взаимодействия муниципальных властей с местным сообществом и его общественностью необходимо:

- совершенствование механизмов их взаимодействия (29%);
- укрепление репутации местных властей (25%);

[1] Агапова Г.В., Мельникова Р.И. Развитие общественного самоуправления и его связей с институтами гражданского общества: политические и организационно-управленческие аспекты. Воронеж, 2012. С. 23.

- качественное решение управленческих проблем по развитию муниципальных образований (49%);

- просветительская, воспитательная, консультационная работа с гражданами, повышение их информированности (35%);

- обучение муниципальных служащих и представителей общественности вопросам взаимодействия и социального партнерства (42%).

Данному вопросу, на наш взгляд, необходимо уделять особое внимание, т.к. какой бы ощутимой ни была социально-экономическая поддержка местного самоуправления органами государственной власти, эффективность от нее может быть реальной при условии подготовленности кадров к муниципальному управлению и, в первую очередь, через налаживание взаимодействия с населением, обеспечение его удовлетворенности этим взаимодействием. Именно благоприятный контекст развития местного самоуправления создает настроение доверия населения к местной власти и, в конечном итоге, к органам государственной власти как региональной, так и федеральной. Ориентирами в подготовке кадров по обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления с населением, на наш взгляд, может быть проблематика, направленная на осмысление определенной темы в данном направлении и овладение технологиями ее реализации. Речь идет о вопросах, связанных с анализом процессов, происходящих в пространстве организации жизни и деятельности местных сообществ, форм и инструментов работы с ними; с возможностями и горизонтами освоения тематики местных сообществ работниками муниципальных органов управления; с механизмами общественного участия в местном самоуправлении и т.д.

Безусловно, данное исследование не является всеобъемлющим, но его результаты согласуются с заключением о том, что «способы поиска оптимальных социально-политических технологий управления муниципальным образованием и их результативность зависят от сложившихся в каждом муниципальном образовании процессов взаимодействия властных структур с населением. Они при всем их разнообразии и уровне развития будут в значи-

тельной степени определяющими в содержании, темпах и методах становления трех взаимообусловленных процессов: развитие местного самоуправления, гражданского общества и социально ориентированного демократического государства»[1]. При этом следует констатировать, что развитие местного самоуправления носит объединительный характер государственно-властных и самоуправленческих начал, часто именуемых относящимися по своему характеру к уровню публичной власти. В связи с этим, данный уровень публичной власти, по мнению Н.С. Тимофеевой, «не должен быть замкнут исключительно на свои «предметы ведения» и «полномочия»[2]. С этим связано создание и развитие демократических механизмов гражданского участия, обеспечивающих прозрачность и ответственность муниципальных органов, наряду с государственными. Народ, как источник власти, имеет возможность проявлять ее на местном уровне главным образом через самореализацию территориального публичного коллектива как базового элемента гражданского общества в целом. Именно в этом заключается идея и смысл современного местного самоуправления как демократически развивающейся единицы, входящей в систему государственно-политического устройства современной России в качестве не только управленческого механизма его развития, но самостоятельного института, способствующего развитию гражданского общества.

[1] Киричук С.М. Муниципальное управление как объект социально-политического изучения: Автореф. дис. … д. социол. н. Тюмень, 2005. С. 30.

[2] Тимофеева Н.С. Муниципальная реформа Российской Федерации в контексте исторического отечественного и зарубежного опыта // Муниципальное право. 2013. № 4-5. С. 55.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российское местное самоуправление в настоящее время развивается на основе права граждан на самостоятельность в решении вопросов местного значения с закреплением его в качестве конституционной формы народовластия.

Как относительно самостоятельный институт местное самоуправление является связующим звеном между обществом и государством, отдельными своими структурами участвуя в становлении гражданского общества, где формируются истоки гражданского активизма, инициативы и ответственности личности, потребности в коллективном объединении для решения общих вопросов. Для России это было характерно во все времена. Самоуправленческие начала наличествовали, начиная с Киевской Руси, и эволюционировали вместе с общественно-политическим развитием государства и системы местного самоуправления.

Для развития современного местного самоуправления безусловный интерес представляет как российский опыт земства, так и советской власти. На всех этапах исторического развития, вплоть до 1993 г., институты местного самоуправления вводились сверху. Идеи реформирования в каждом из периодов имели свои положительные стороны и соответствующие практические итоги. Процесс шел непоследовательно и, как показал анализ этого опыта, всякий раз очередная его реформа заканчивалась урезанием прав местного самоуправления.

В настоящее время в сфере местного самоуправления создана достаточно адекватная законодательная база, но в ней по-прежнему ведущую роль продолжает играть государство. Особенность государственной политики состоит в том, что она направлена на укрепление основ местного самоуправления, признание его как важного и значимого института, без которого невозможно подлинно демократическое государство. Поэтому автор приходит к выводу, что процесс реформирования самоуправленческих структур должен проводиться в тесном единстве с модернизационными процессами россий-

ского государства, его политической системы, становлением гражданского общества.

Исследование показало, что на первый план сегодня выходит необходимость создания условий для использования в полном объеме потенциальных ресурсов развития местного самоуправления, практического применения действующего законодательства в этой сфере как на уровне субъектов РФ, так и самих муниципальных образований. При этом очень важно уделить особое внимание формированию политической культуры активистского типа, воспитанию умения и способности осознавать свои права и демократически отстаивать их, сплачивать и вовлекать в общественно-политическую жизнь муниципальных образований различные социальные группы местного сообщества. Необходимо принять меры по устранению нехватки на местах квалифицированных кадров, способных эффективно осуществлять управление муниципальным образованием, взаимодействие с различными социальными группами граждан, использовать в этом процессе ресурсы гражданского общества. Решение этих проблем лежат в плоскости сотрудничества, совместных действий местного самоуправления и населения.

Основные подходы к организации и деятельности местного самоуправления имеют тенденцию к развитию стабильного поступательного характера, чему способствует разработанное федеральное законодательство, его реализация, меры государственной поддержки. Среди многочисленных проблем, реализация которых находится в сфере деятельности регионов и муниципалитетов, в повестке дня стоят вопросы, касающиеся главной сути местного самоуправление – вовлечение населения в активное участие в управлении, создании необходимых для этого условий со стороны муниципальной власти. Для чего предлагаются некоторые рекомендации, внедрение которых, по мнению автора, будет способствовать развитию местного самоуправления как системы, основанной на принципах народовластия и демократии, дальнейшему укреплению гражданского общества.

На уровне государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается:

1. В региональной законодательно-правовой базе отразить не просто право граждан на объединение в территориальные общественные образования, а закрепить систему их поддержки и ответственности, алгоритм взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления;

2. При принятии региональных программ поддержки социально-экономического развития муниципальных образований отдельным разделом выделять меры по поддержке территориального общественного самоуправления, в которых предусмотреть организационные и финансово-материальные меры (региональные конкурсы на лучшее муниципальное образование, слеты активистов местного самоуправления, выделение грантов на гражданские проекты, поощрения и т.д.);

3. Разработать модульную мониторинговую систему исследования удовлетворенности населения муниципального образования в вопросах обеспечения информационной открытости деятельности органов местного самоуправления, поддержки гражданских инициатив жителей, привлекая к этой работе научно-интеллектуальный потенциал региона;

4. Обобщать и распространять лучший опыт и практики среди муниципальных образований по вопросам вовлечения населения в решение проблем местного значения посредством разработки гражданских проектов и способов их реализации, проведение обучающих семинаров по данным вопросам, привлекая к освещению этой работы региональные и местные СМИ;

5. Совместно с вузами, занимающимися подготовкой и переподготовкой муниципальных служащих, разработать специальную обучающую программу курсовой подготовки и повышения квалификации для руководителей муниципальных образований, специалистов муниципальной службы по вопросам: становления и развития территориального общественного самоуправления; умения выстраивать с гражданами диалог, ориентированный на решение местных проблем; использования гражданской инициативы, разви-

тия форм взаимодействия с населением и повышением политической культуры и др.

На уровне муниципальных образований предлагается:

1. Сформировать систему мер по активизации вовлечения населения в развитие муниципального образования, на основе которых разработать и принять соответствующие муниципальные программы, направленные на внедрение различных форм территориального общественного самоуправления и гражданской инициативы населения, использование потенциала и ресурсов ТОС для решения насущных проблем местной жизни;

2. Сформировать в каждом муниципальном образовании действенный актив из различных социальных групп местного сообщества для использования их потенциала в решении вопросов жизнедеятельности муниципального образования в зависимости от их интересов, опираясь на который проводить работу со всеми категориями населения, вовлекая их в участие обеспечения эффективного развития местного самоуправления;

3. Развивать практику проведения общественными Советами муниципальных образований конкурсов-смотров на лучшую улицу, двор, микрорайон и т.п. с выделением средств на поощрение победителей;

4. Использовать форму межмуниципального сотрудничества в обмене опытом муниципальных практик привлечения жителей в решение вопросов местного значения, активизации их участия в этом процессе;

5. Обеспечить обязательное прохождение курсов повышения квалификации муниципальными служащими, курирующими вопросы взаимодействия с населением по проблематике данного направления, а также обучение руководителей и актива ТОС навыкам выбора направлений деятельности, планирования, разработки проектов и т.д.;

6. Активнее привлекать молодежь к участию в практической деятельности ТОСов по решению проблем местного самоуправления, выявлять в молодежной среде наиболее способных и заинтересованных, склонных к управленческой деятельности людей, формировать молодежный кадровый резерв муниципальных образований, используя в этой работе возможности и ресурсы создаваемых молодежных правительств и молодежных парламентов;

7. Расширить практику вовлечения преподавателей образовательных учреждений и вузов к популяризации знаний о местном самоуправлении среди учащихся, студентов и их родителей, а также других категорий населения.

Автор не претендует на всеобъемлющий характер выводов и рекомендаций, предложенных для дальнейшего развития местного самоуправления, но, тем не менее, считает, что их практическая реализация будет способствовать расширению взаимодействия МСУ и гражданского общества, внедрению комплексного подхода к активизации гражданской инициативы и ответственности населения муниципальных образований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законодательные и нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (С учетом поправок, внесенных Законом РФ «О поправках в Конституцию РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ; от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ; от 05.02.2014 г. № 21-ФКЗ; от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ») // СЗ РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.
2. О ратификации Европейской Хартии о местном самоуправлении: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. - № 36. – Ст. 4466.
3. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 29. – Ст. 1010.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. - № 35. – Ст. 3506.
5. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. - № 2. – Ст. 224.
6. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. - № 29. – Ст. 2950.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. - 2003. - №40. - Ст. 3822.
8. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. - № 10. – С. 1152.
10. О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 марта 2011 г. // СЗ РФ. – 2011. - № 13. – Ст. 1685.
11. О государственных и муниципальных унитарных учреждениях: Федеральный закон от 14 ноября 2012 г.: в ред. от 23 мая 2016 г.№149-ФЗ // СЗ РФ. -2012. - № 48. - Ст.4746.
12. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу положений законодательных актов Российской федерации: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // СЗ РФ. – 2014. - № 19. – Ст. 2304.
13. О внесении изменений в Статью 26^3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. - № 22. – Ст. 2770.

14. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 41. – Ст. 3924.

15. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г.№ 1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 44. – Ст. 4188.

16. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15 апреля 1999 г. № 1370.

17. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, городских округов, муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // СЗ РФ. – 2008. - № 118. – Ст. 2003.

18. О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. “О Федеральной целевой программе государственной поддержки муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления”: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2005 г.744 // СЗ РФ. - 2005.- № 5. - Ст. 5532.

19. О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 116-ОЗ. – Доступ: http://www.consultant.ru.

20. Об Общественной палате Воронежской области: Закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. №66-ОЗ. - Доступ: http://www.consultant.ru.

21. О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области: Закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ. - Доступ: URL: http://www.consultant.ru.

22. О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий: Закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. – Доступ: URL: http://pravo.govvrn.ru.

23. О внесении изменений в решение Воронежской городской Думы от 21.06.2006 N 106-II «О территориальном общественном самоуправлении в городском округе город Воронеж»: Решение Воронежской городской Думы от 23 апреля 2008 г. № 108-II. – Доступ: URL:http://www.gorduma.vrn.ru.

24. О Национальной палате при губернаторе Воронежской области: Указ губернатора Воронежской области от 7 сентября 2010 № 300–У (в ред. Указа губернатора Воронежской области от 08 июля 2013 г. № 255–У). – Доступ: URL: http://www.consultant.ru.

25. Государственная программа Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»: Постановление правительства Воронежской области от 9 декабря 2013 года № 1072 // Собрание законодательства Воронежской области. - 2013. - №34. - Ст. 1095.

26. Стратегия «Формирование регионального солидарного общества на 2011-2025 годы и Белгородское солидарное общество»: Постановление

правительства Белгородской области от 24.11.2011 г. №435-г // Белгородские известия. – 2011. – №232. – 31 декабря. – Доступ: URL:http://belsolidarnosn.ru.

27. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015. - № 275. – 4 декабря.

28. План Президента Путина: Послание Президента Российской Федерации В.В, путина Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018. - № 46. – 2 марта.

II. Монографии, сборники, статьи, материалы форумов, конференций, диссертации

29. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура / В.Ф. Абрамов. – М., 1996. – 301 с.

30. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / С.А. Авакьян. – М.: Юристъ, 1996. – 348 с.

31. Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки) / А.С. Автономов. - М.: Формула права, 2002. - 80 с.

32. Агапова Г.В. Развитие общественного самоуправления и его связей с институтами гражданского общества: политический и организационно-управленческий аспект // Г.В. Агапова, Р.И. Мельникова. – Воронеж, Наука-Юнипресс, 2012. – 192 с.

33. Агибалов Ю.В., Агибалова О.Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества: современное состояние и направления совершенствования / Ю.В. Агибалов, О.Ю. Агибалова // Регион: системы, экономика, управление. – 2014. - № 4 (27). – С. 39-44.

34. Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два назад? / Ю. В. Агибалов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2014. - № 4 (9). - С. 23-33.

35. Алисова Л.Н. и др. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: коллективная монография / Л.Н. Алисова, Л.А. Гончаров Р.И. Мельникова, Д.А. Мещеряков, Н.П. Поливаева, В.И. Селютин. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 369 с.

36. Алисова Л.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимодействия / Л.Н. Алисова, В.В. Аносова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 1. – С. 72-75.

37. Алисова Л.Н. Исследование имиджа органов местного самоуправления / Л.Н. Алисова, Е.А. Захарова // Наука. Культура. Общество. – 2017. - № 3-4. – С. 102-111.

38. Анимица Е. Г. Местное самоуправление: история и современность / Е. Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 208 с.

39. Антипьев К. Политизация местного самоуправления в современной России / К. Антипьев // Власть. - 2012. - №1. – С.49-51.

40. Антипьев К.А. Роль политических партий в формирован ии представительных органов местного самоуправления / К.А. Антипьев // Предста-

вительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2012. - № 2-3. – С. 67-70.

41. Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / Э. Арато, Дж. Л. Коэн. – М.: Весь мир, 2003. – 284 с.

42. Аристотель. Политика // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. I. – М.: Мысль, 1997. – С. 106-128.

43. Астахов Ю.В. Проблемы и особенности развития местного самоуправления в Белгородской области // Сб. материалов научной конференции «20 лет местного самоуправления в современной России: тенденции и практика регионального развития». – Воронеж: ВИЭСУ, 2015. – С.64-68.

44. Бабинцев В.П. Концептуальные основы формирования солидарного общества в Белгородской области / В.П. Бабинцев // Управление городом: теория и практика. – 2014. - №2 (13). – С. 3-6.

45. Бабинцев В.П. Консолидированный потенциал гражданского общества в регионе: проблемы оценки и формирования / В.П. Бабинцев // Сб. матер. Всероссийской н.-практической конференции «Становление и развитие гражданского общества в российских регионах». - Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. - С. 36-41.

46. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления / Р.В. Бабун. – М.; СПб.: Питер, 2005. – 205 с.

47. Баженов А.М., Мартынова Т.М. местное самоуправление в траектории гражданского общества / А.М. Бажанова, Т.М. Мартынова // Проблемы постсоветского пространства. – 2015. - № 2 (4). – С. 101-123.

48. Балыхин А.Г. Местное самоуправление как институт политико-правовой системы общества / А.Г. Балыхин // Евразийский юридический журнал. – 2016. - № 10 (101). – С. 259-260.

49. Балыхин А.Г. Проблемы совершенствования государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации

50. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М.: Луч, 1996.

51. Бардовский В.П., Ермишина В.С. Реформирование местного самоуправления в России в современных условиях / В.П. Бердовский, В.С. Ермишина // Экономическая среда. – 2017. - № 4 (22). – С. 39-42.

52. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. / В.П. Безобразов. – М.: Университетская типография (Катков и К°), 1874. – 52 с.

53. Белоконский И.П. Самоуправление и земство / И.П. Белоконский. - Ростов-н/Д: Издание Н. Парамонова; Донская Речь, 1905. - 36 с.

54. Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия / Н. Ю. Беляева. – М.: Изд-во ФрегатЪ, 2001. – 256 с.

55. Бойкова Э.Ю. Проблемы использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России / Э.Ю. Бойкова // Власть. – 2014. - №11. – С.101-108.

56. Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений / Л.Ф Болтенкова. - М.: Изд-во РАГС, 2004. – 66 с.

57. Борисов А.М. Гражданское общество России: проблемы развития и консолидации в формате общественной гражданской службы / А.М. Борисова // Политика и общество. – 2017. - № 1. – С. 44-52.

58. Будовская О.В. Парадигмы реформирования местного самоуправления в российском обществе: политический аспект / О.В. Будовская // Социокультурные проблемы современного российского общества: Сб. статей. – Астрахань, 2016. – С. 10-17.

59. Бюллетень Института общественного мнения (ИОМ) «Квалитас». - Воронеж.- 2015, 2016 гг.

60. Бялкина Т.М. ТОС: простой, понятный и близкий людям формат решения местных проблем / Т.М. Бялкина // Практика муниципального управления. - 2016. –№ 1. - С.21-27.

61. Бялкина Т.М. Совершенствование структуры органов местного самоуправления: организационно-правовые вопросы // Практика муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 54-62.

62. Васильченко Д.Г. Местное самоуправление – фундаментальная основа формирования гражданского общества в России / Д.Г. Васильченко // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: Матер. Всероссийской н.-практ. конференции. – Воронеж: ВИЭСУ, 2016. – С. 164-166.

63. Васильев М.А. Объективные начала местной демократии и местного самоуправления / В.И. Васильев // Полития. – 2004. - №4. - С. 85-87.

64. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений \ А.И. Васильчиков. Т. 1-3. – СПб.: б.и., 1869-1871.

65. Вебер М. К политической критике чиновничества и партийной жизни // Вебер М. Политические работы. – М.; СПб.: Питер, 2003.

66. Вербицкая Л.А. и др. Гражданское общество России: перспективы XXI века: монография / Л.А. Вербицкая, Б.В. Грызлов, В.Г. Марахов / Отв. ред. В.Г. Марахов. - СПб.: С.-Петерб. гос. университет и Зак. собр. Санкт-Петербурга, 2000. – 264 с.

67. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. - Петроград: Тов-во О.Н. Поповой, 1918. - 48 с.

68. Возмитель А.А.Социальные факторы становления системы местного самоуправления / А.А. Возмитель, П.И. Куконков // Власть. - 2014. - № 9. – С. 88-93.

69. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – институт гражданского общества / В.Ю. Войтович // Социально-экономическое развитие моногородов: традиции и инновации: Сб. ст. – М., 2017. – С. 57-62.

70. Волков Д. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет / Д. Волков, С. Гончаров. – М.: Левада-Центр, 2014. – 84 с.

71. Галкин А.А. Гражданское общество как стабилизирующий фактор в мире и в России / А.А. Галкин. - М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2002. – 298 с.

72. Галкина Е.В. Политические практики местного самоуправления / Е.В. Галкина // European Social Science Journal. – 2013. - № 5 (33). – С. 517-532.

73. Гессен В.М. Вопросы самоуправления / В.М. Гессен. - СПб.: Типо-Литография А.Е. Ландау, 1904. – 235 с.

74. Горнев В.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения / Р.В. Горнев, Т.Н. Михеева // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2017. - № 3. – С. 8-12.

75. Голенкова З.Т. Общество гражданское / З.Т. Голенкова. Социологическая энциклопедия. В 2 т. / Гл. ред. В.Н. Иванов. Т. 2. – М.: Мысль, 2003. – С. 87-88.

76. Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З.Т. Голенкова. - М.: Изд-во И-та социологии РАН, 1999. - 165 с.

77. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: коллективная монография / Л.Н. Алисова, Л.А. Гончаров, Р.И. Мельникова, Д.А. Мещеряков, Н.П. Поливаева, В.И. Селютин. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 369 с.

78. Головин В. Политические партии и местное самоуправление: антагонисты или партнеры / В. Головин // Муниципальная Россия. – 2014. - № 6. - С. 86-91.

79. Гордеев А.В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Воронежской области / А.В. Гордеев // Власть. - 2016. - №3. – С. 7-11.

80. Горшков М.К. Гражданское общество в России // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: Материалы Всерос. науч.-практ. конференции / Отв. ред.: Л.Н. Алисова, В.И. Селютин. - Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. - С. 6-17.

81. Грамота на права и выгоды городам Российской империи. Пожаловано Императрицей Екатериной II в 1785 году, 21 апреля // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. IV. – М.: Мысль, 1999. – С. 340-342.

82. Грудцина Л.Ю. Государство и гражданское общество: монографи / Л.Ю. Грудцина / Под. ред. С.М. Петрова. – М.: Юркомпания, 2010. – 464 с.

83. Даль Р.О. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; Науч. ред. О.А. Алякринский. - М.: Аспект Пресс, 2000. – 204 с.

84. Данакин Н.А. Социальные ресурсы местного самоуправления / Н.А. Данакин, П.А. Юдин. - Белгород, 2007. – 210 с.

85. Дегтярев Н.С. Особенности механизма взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления как социально-политическая проблема: подходы к исследованию / Н.С. Дегтярев // Государственное и муниципальное управление, ученые записки СКАГС. – 2017. - № 4. – С. 241-245.

86. Деев Н.Н., Четвернин В.А. Советское государство и перестройка (проблемы теории). – М.: Политиздат, 1990. – 221 с.

87. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. - М.: Изд-во «Проспект», 2015. – 240 с.

88. Доклад Общественной палаты Воронежской области «О развитии и состоянии гражданского общества в Воронежской области в 2015 году» // Общественная палата Воронежской области. – Доступ: http://www.opvo.ru.

89. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития / Н.А. Емельянов. – М.; Тула, 1997. – 208 с.

90. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А.А. Замотаев. – М., 1999. – 168 с.

91. Захарова Е.А. Диагностика влияния профессионализации муниципальной службы на формирование имиджа органов местного самоуправления / Е.А. Захарова // Сб. материалов научной конференции «20 лет местного самоуправления в современной России: тенденции и практика регионального развития». – Воронеж, ВИЭСУ, 2015. – С. 117-122.

92. Зеленко Б.И. Политические партии и развитие гражданского общества в России: Политико-правовые аспекты. – М.: Современная экономика и право, 1998. – 146 с.

93. Зубарев Ю.А. Политические аспекты муниципального управления / Ю.А. Зубарев, А.В. Теплом // Вестник РУДН. Сер. «Политология». – 2014. - № 4. – С. 109-116.

94. Иванов В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – М.: ИСПИ РАН, 2001. – 248 с.

95. Иванченко О.С., Таратунская Е.А. Взаимодействие органов местного самоуправления с гражданским обществом / О.С. Иванченко, Е.А. Таратунская // Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства: Матер. II н.-практ. конф. – Краснодар: НПИ, 2015. – С. 108-112.

96. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 гг. / И.А. Ильин. В 2 т. Т.2. – М.: Политиздат, 1992. – 261 с.

97. Керсанов О.В. Развитие территориального общественного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России: Автореф. дис. … к. соц. н. – Волгоград, 2013. – 25 с.

98. Кидяев В.Б. Реформа местного самоуправления продолжается / В.Б. Кидяев // Самоуправление. - 2014. - № 4. - С. 3-5.

99. Кидяев В.Б. Проводимая реформа необходима для эффективности местного самоуправления в России / В.Б. Кидяев // Муниципалитет. – 2014. - № 12. – С. 3-5.

100. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Кизеветтер. - М.: Изд. журнала «Русская мысль», 1910. – 165 с.

101. Киричук С.М. Муниципальное управление как объект социально-политического изучения: Автореф. дис. … д.соц.н. – Тюмень, 2005. – 37 с.

102. Кисаев Т.А. Местное самоуправление как один из источников развития гражданского общества / Т.А. Кисаев // Фундаментальные и при-

кладные исследования: проблемы и результаты: метар. XXXIII Международной н.0практ. конференции. – М., 2017. – 212-222.

103. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.М. Ковешников. - М.: Норма, 2002. – 270 с.

104. Королев Ю.С. Территориальное общественное самоуправление – элемент гражданского общества / Ю.С. Королев // Актуальные проблемы науки конституционного права: Конституционные чтения. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2008. – С. 159-165.

105. Костикова Г.В. Актуальные вопросы взаимодействия институтов местного самоуправления и гражданского общества / Г.В. Костикова // Общественный контроль – новая форма государственно-правового участия: сб. статей и матер. По итогам Всероссийской науч.-практ. конф. – М.: Юрист, 2012. – С. 93-100.

106. Кочетков А.П. О формировании гражданского общества / А.П. Кочетков // Социально-политические науки. – 1992. - № 1. – С. 27-33.

107. Кравченко И.И. Концепция гражданского общества в философском рзвитии / И.И. Кравченко // ПОЛИС. – 1991. - № 5.

108. Крижанич Ю. Политика / Ю. Крижанич // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. III. – М.: Мысль, 1997. – С. 316-351.

109. Кружков А.В. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: политические итоги / Ин-т сравн. политологии РАН. - М.: Современная экономика и право, 2003. - 168 с.

110. Кузнецова А.В. Гражданский патриотизм – основа формирования новой российской идентичности / А.В. Кузнецова, Е.А. Кублицкая. – М.: ИСПИ РАН, 2005. – 328 с.

111. Лебедева М.Л. Местный уровень властной практики Франции / М.Л. Лебедева // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3: Общественные науки. – 2017. Т. 161. - № 12 (1). – С. 93-98.

112. Левашов В.К. Российское государство и общество в период либеральных реформ / В.К. Левашов. – М.: ИСПИ РАН, 2013. – 262 с.

113. Левашов В.К. и др. Экспресс-информация «Как живешь, Россия?» (XLII этап социологического мониторинга, июнь 2015 г. / В.К. Левашов. - М.: ИСПИ РАН, 2015. – 212 с.

114. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России / И.Б. Левин // ПОЛЛИС. – 1996. - №5. - С. 107-119.

115. Ленин В.И. Как нам организовать соревнование // Ленин В.И. Полн. собр. соч. В 55 т. Т. 41. – М.: Политиздат, 1977.

116. Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления / В.Н. Лешков. – М.: Университетская типография Катков и К., 1872. – 162 с.

117. Люлько А.Н. О развитии демократии и политической конфронтации в сфере местного самоуправления / А.Н. Люлько // Муниципальная Россия. – 2010. - № 3(9). – С. 86-92.

118. Ляхов В.П. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) как индикатор модернизации системы местного самоуправления и развития гражданского общества в России / В.П. Ляхов // Наука и образования: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. - № 3 (58). – С. 28-32.

119. Мальцева Н.Н., Мархгейм М.В. Местное самоуправление как элемент института гражданского общества / Н.Н. Мальцева, М.В. Мархгейм // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Матер. Международной н.-практ. конференции. – М.: Гос. Универ. управления, 2016. – С. 177-180.

120. Маркарян Г.Г. Территориальное общественное самоуправление / Г.Г. Маркарян // Законность. – 2015. - № 6. – С. 11-18.

121. Маркварт Э. К вопросу об укреплении муниципалитетов. Общий взгляд / Э. Маркварт // Местное право. – 2010. - № 3. – С. 3-34.

122. Маркин В.В. Местное самоуправление в дискурсе власти и гражданское общество: социологический аспект / В.В. Маркин // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: Матер. Всероссийской н.-практ. конференции. – Воронеж, 2016. – С. 24-31.

123. Мартыненко В.В. Социальная матрица политического знания / В.В. Мартыненко. – М.: ИСПИ РАН, 2008. – 301 с.

124. Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теория и прикладной анализ: автореф. дис. … д-ра пол. н. - М., 2003. – 43 с.

125. Материалы первого Всероссийского съезда муниципальных образований. Суздаль. 8 ноября 2013 г. // Самоуправление. – 2013. - № 9. – С. 5-17.

126. Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Монография / Р.И. Мельникова. – Воронеж: Изд-во Е.А. Болховитинова, 2005. – 317 с.

127. Мельникова Р.И. и др. Организация местного самоуправления в муниципальных образованиях / Р.И. Мельникова, Ю.В. Агибалов, В.И. Селютин. – Воронеж: Изд-во Е.А. Болховитинова, 2007. – 579 с.

128. Мельникова Р.И. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества / Р.И. Мельникова, И.А. Мельников // Научные ведомости БелГУ. – 2015. - № 20 (217). - 2015. – С.19-23.

129. Мельникова Р.И., Мельников И.А. Реформа местного самоуправления в системе демократических преобразований в России / Р.И. Мельникова, И.А. Мельников // Власть.- 2016. - № 3. - С. 20-25.

130. Меркулов П.А., Караджова М.Н. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления / П.А. Меркулов, М.Н. Караджова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. - № 2 (38). – С. 56-60.

131. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. – 598 с.

132. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Доклад рабочей группы по вопросам развития местного самоуправления ГД РФ. – М., 2002. – 48 с.

133. Мерзликин Н.В. Бизнес и власть в условиях новой политической реальности: риски и вызовы (социолого-политологический анализ / Н.В. Мерзликин / Под ред. акад. Г.В. Осипова. – М.: ФГБУН ИСПИ РАН, 2017. – 321 с.

134. Мирошкин П.П. Современные аспекты функционирования органов местного самоуправления / П. П. Мирошкин. - М.: Изд-во РАНХиГС при Президенте РФ. - 2014. - 252 с.

135. Михалева Г.М. Партии, некоммерческие организации и новые формы гражданской активности: алгоритмы взаимодействия / Г.М. Михалева // Россия и современный мир. – 2013. - № 1. – С. 101-118.

136. Михайловский А.Г. Реформы городского самоуправления в России / А.Г. Михайловский. - М.: Польза, 1908. – 110 с.

137. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: Автореф. дис… д. юрид.н. – М., 2003. – 53 с.

138. Молчанов В. Парадигмы сознания и структуры опыта / В. Молчанов // Логос. – 1992. – № 3. – С.7-36.

139. Моляренко О.А. Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне / О.А. Моляренко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. - №3. - С. 162-176.

140. Морозова Л.Д. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан / Л.Д. Морозова // Вестник Академии МВД. – 2008. - № 7. – С. 17-23.

141. Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М.А. Мухин, Л.М. Пахомова // Art administranti (Искусство управления) – 2015. - № 2. – С. 168-178.

142. Нагаева С.К. Политические индикаторы гражданского общества в регионе / С.К. Нагаева // Политика и общество. – 2012. - № 11. – С. 33-40.

143. Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты / В.Д. Нечаев. - Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2004. - 159 с.

144. Огнева В.В. Консультативная демократия как форма взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом / В,В, Огнева // Гражданско-правовое регулирование общественных отношений в современной России: матер. V Международной науч.-практ.конф. – Орел: РАНХиГС, 2016. – С. 20-24.

145. О состоянии и развитии гражданского общества в Воронежской области в 2015 г.: Доклад Общественной Палаты Воронежской области. – URL: http://www.vrnoblduma.ru.

146. О состоянии, тенденциях и направлениях развития некоммерческого сектора Воронежской области : доклад по результатам социологических исследований Аналитического центра Правительства Воронежской об-

ласти / Рук. Глухова А.В. - Воронеж: Правительство Воронежской области, 2016. – 37 с.

147. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ. / Предисл. А. Облонского. - М.: Арена, 1993. – 320 с.

148. Оценка развитости местной демократии (непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействие органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. - Доступ: http://www.komitet 4/km.duma.gov.ru/site.kp/053049048050053.html.

149. Палчаев А.Н. Местное самоуправление между государством и гражданским обществом / А.Н. Палчаев // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2017. - № 4 (39). – С. 188-196.

150. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М.: Академический проект, 2002. – 880 с.

151. Патрушев В.И. Эффективное общественное самоуправление через развитие муниципальной науки / В.И. Патрушев // От общественного самоуправления к гражданскому обществу: сб. науч. работ / Под ред. С.А. Боженова. - Белгород: Обл. типография, 2008. – С. 14-25.

152. Перегудов В. Гражданское общество как политический феномен / В. Перегудов // Свободная мысль. – 1993. - № 5.

153. Петухов В.В. и др. Гражданский активизм в России: мотивации, ценности и формы участия / В.В. Петухов, Р.Э. Бараш, Н.Н. Седова, Р.В. Петухов // Власть. – 2014. – № 9. – С. 11-18.

154. Петухов В.В. Местное самоуправление и гражданское участие / В.В. Петухов // Как управлять Россией. Социология одного города / Под ред. В.В. Федорова. – М.: Алгоритм, 2010. – С. 83-109.

155. Петухов В.В., Петухов Р.В. Демократия участия: институциональный кризис и новые перспективы /В.В. Петухов, Р.В. Петухов // ПОЛЛИС. Политические исследования. – 2015. - № 5. – С. 25-48.

156. Подшивалов В.Е. Муниципальные выборы как объект правового регулирования и государственного управления в Российской Федерации / В.Е. Подшивалов // Практика муниципального управления. – 2013. - № 4. – С. 8-13.

157. Поливаева Н.П. Особенности российской молодежи как субъекта гражданской инициативы / Н.П. Поливаева, Р. Беленикин // Власть. – 2016. - № 3. – С. 82-87.

158. Политология / Под ред. М.А. Василика. - М.: Гардарики, 1999. – 843 с.

159. Попов П.Л. и др. От результатов выборов в ГД РФ 2016 г. на региональном и макрорегиональном уровнях к оценке перспектив кандидатов основных партий на президентских выборах 2018 г./ П.Л. Попов, В.Г. Сараев, А.А. Черенев // Власть. – 2017. -№ 11. – С. 83-86.

160. Порохова М.В. Эффективность муниципальной власти как имиджевый показатель (на примере Московской области) / М.В. Порохова // Власть. – 2017. - № 6. – С. 165-167.

161. Правовое регулирование территориального общественного самоуправления // Стенограмма парламентских слушаний. 25 мая 2001 г. – М.: Изд-во СФ, 2001.

162. Прасолова Е.А. Системный подход к исследованию взаимозависимости развития гражданского общества и местного самоуправления / Е.а. Прасолова // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. – 2016. - № 4. – С. 94-98.

163. Пригожин А.И. Самоуправление / А.И. Пригожин // Социологическая энциклопедия. В 2 т. / Гл. ред. В.Н. Иванов. Т. 2. – М.: Мысль, 2003. – С. 380-381.

164. Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара / Под ред. С.С. Сулакшина. Вып. 2. - М.: Фонд развития политического центризма, 2003. – 177 с.

165. Проскурин С.А. Концепция политическая // Политическая энциклопедия. – В 2 т. - Т.1. - М.: Мысль, 2000. - С. 577.

166. Прудников А.С. Местное самоуправление и муниципальное управление / А.С. Прудников. – М., 2013. – 211 .

167. Путин В.В. Демократия и качество государства / В.В. Путин // Коммерсант. – 2012. – 6 февраля.

168. Раянов Ф.М. местное самоуправление и гражданское общество: правовые проблемы их соотношения и сближения / Ф.М. Раянов // актуальные вопросы университетской науки: Сб. науч. Трудов. – Уфа, 2016. – С. 189-197.

169. Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: сб. науч. Трудов. – Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2017. – 178 с.

170. Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Часть 1 «Идея гражданского общества в ее историческом развитии» / Ю.М. Резник. – М.: Союз, 1993. – 228 с.

171. Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Часть 2 «Теоретико-методологические аспекты исследования» / Ю.М. Резник. – М.: Союз, 1998. – 262 с.

172. Реутов Б. и др. Потенциал общественного участия в контексте социальной солидарности / Б. Реутов, М. Реутова, И. Шавырина // Власть. – 2015. - № 5. – С. 131-135.

173. Рогачев С.В. Политико-экономическая доминанта российской государственности: вызовы XXI века / С.В. Рогачев. –М.: ИСПИ РАН, 2003.

174. Россия в новой социально-политической реальности: вызовы и риски. – Вып. 4 / Под ред. В.К. Левашова. – М.: ИСПИ РАН, 2017. – 310 с.

175. Россия реформирующаяся: Ежегодник - 2014 / Отв. ред. М.К. Горшков. - М.; СПб.: Институт социологии РАН, Нестор – История, 2015.

176. Руденко С.С.Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы // Теория и практика общественного развития. - 2017. - № 4. - С. 111-114.

177. Савченко И. Гражданское общество в дискурсивном измерении / И. Савченко // Власть. – 2015. - №5. – С. 122-125.

178. Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления / А.М. Салмин.- М.: Изд. фирма «Ad Marginem», 1997. – 447 с.

179. Салов О.А. Местное самоуправление – историческая практика и современность / О.А. Салов, Г.И. Королева-Конопляная. - М.: Экономика, 2003. – 119 с.

180. Селезнев И.А. Гражданское общество и социальное правовое государство: перспективы и механизмы взаимодействия в современной России / И.А. Селезнев // Как живешь, Россия?: Социологический мониторинг / Под ред. В.К. Левашова. – М.: ИСПИ РАН, 2016. – С. 33-47.

181. Серебряков С.Л. Гражданское общество, свобода и ответственность / С.Л. Серебряков // Социально-гуманитарные знания. – 2003. - № 3.

182. Социологический мониторинг «Как живешь, Россия?» / Под ред. В.К. Левашова. – М.: ИСПИ РАН, 2016. – 238 с.

183. Селютин В.И. Основы политической работы / В.И. Селютин. - Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2005. – 262 с.

184. Селютин В.И. Основы политического анализа и прогнозирования / В.И. Селютин. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2017. – 368 с.

185. Семигин Г.Ю. Социальная справедливость и право / Г.Ю. Семигин. – М.: Современная экономика и право, 2008. – 228 с.

186. Слатинов В.Б. Институциональный выбор моделей управления муниципалитетом регионов Центрального Черноземья в ходе реформы местного самоуправления: условия, факторы, эффекты / В.Б. Слатинов // 20 лет местного самоуправления в современной России: тенденции и практика регионального развития: Сб. материалов конференции. – Воронеж, ВИЭСУ, 2015. – С. 41-47.

187. Слинько А.А. Модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы / А.А. Слинько, Т.Н. Полтавская // Вестник ВГУ. Серия История. Политология. Социология. – 2015. - № 1. – С. 116-122.

188. Соколов А.В. Гражданская мобилизация: механизмы реализации в современной России / А.В. Соколов, А.В. Соловьева // Власть. – 2014. – № 9. – С. 19-23.

189. Соколов А. Гражданское общество в региональном измерении / А. Соколов, Е. Исаева // Власть. - 2015. - №1. – С. 113-117.

190. Соловьев С.Г. Муниципальные властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С.Г. Соловьев. – СПб.: Алетейя, 2005.- 161 с.

191. Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе: монография / В.А. Колесников и др. – Волгоград: Изд-во «Волгоградская акад. Гос. Службы», 2010. – 243 с.

192. Становление гражданского общества в России: личность, самоуправление, власть / Под ред. Т.Д. Зражевской. - Воронеж: ВГУ, 2002. - 368 с.

193. Субботин П.А. Развитие формальных и неформальных механизмов формирования политической элиты / П.А. Субботин // Вопросы теории и практики. – 2015. - № 12-3 (62). – С. 161-165.

194. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. - № 7. – С. 14-20.

195. Тимофеев Н.С. Муниципальная реформа Российской Федерации в контексте исторического и международного опыта / Н.С. Тимофеев // Местное право. – 2013. - № 1. – С. 7-11.

196. Тимченко В.С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России / В.С. Тимченко // Местное право. – 2010. - № 2. – С. 3-12.

197. Тихонов Д.А. Политические традиции местного самоуправления в отечественной истории / Д.А. Тихонов // Полития. – 2004. - №3. – С. 91-98.

198. ТОС как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Исследование национального института развития современной идеологии // Муниципальная академия. - 2012. - № 1. – С. 41-60.

199. Трофимова И.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития / И.Н. Трофимова. – М.: ИС РАН, 2010. – 290 с.

200. Трофимова И.Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. … д. полит.н. – М., 2011. – 38 с.

201. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика / Р.Ф.Туровский. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2006. – 788 с.

202. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности / Р.Ф.Туровский // Полис. – 2015. - №2.- С. 36-41.

203. Урожаева Т.П. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной реформы в 1990-е гг.: общероссийский и региональный уровень / Т.П. Урожаева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2017. - № 3. – С. 10-16.

204. Федотова В.Г. Гражданское общество / В.Г. Федотова // Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 1. – М.: Мысль, 2010. – С. 549- 550.

205. Фомин А.Н. Политическая идентификация института муниципальной власти / А.Н. Фомин // European Social Science Journal. – 2014. - № 6-3 (45). – С. 351-557.

206. Фомиченко М.П. Основные направления реформирования местной власти в свете ФЗ от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ / М.П. Фомиченко // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2014. - № 5. - С. 21-29.

207. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М.: Прогресс–Традиция, 2004. – 480 с.

208. Харченко К.В. Белгородское солидарное общество : теория и прикладные аспекты / К.В. Харченко // Управление городом : теория и практика. – 2015. - №3 (18). – С. 11-16.

209. Хашева И.А., Ковалева А.В. Оценка населением эффективности деятельности органов местного самоуправления как фактор развития гражданского общества / И.А. Хашева, А.В. Ковалева // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2016. - № 25. – С. 57-65.

210. Холопов В.А. Развитие институтов непосредственной муниципальной демократии в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления в РФ / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. - № 9. – С. 16-19.

211. Чаннов С.Е. Местное самоуправление: 2014 год – реформа четвертая? / С.Е. Чаннов // Актуальные вопросы публичного права. - 2014. - № 3. - С. 114-127.

212. Шамхалов М.А. историыческие корни института местного самоуправления в странах Запада и России / М.А. Шамхалов // Закон и право. – 2016. - № 12. – С. 37-38.

213. Шаповалова А.М. Местное самоуправление: фактор формирования гражданского общества / А.М. Шаповалова // Экономические, правовые, социально-политические и психологические проблемы развития современного общества / Отв. ред. Н.Г. Казимирова. – Ростов н/Д, 2015. – С. 193-199.

214. Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления / А.Н. Широков. – Обнинск: б.и., 1997. – 167 с.

215. Шовкомуд Д.С. Местное самоуправление и гражданское общество в современной России / Д.С. Шовкомуд // Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения: матер. межрегион. н.-практ. конференции. Ч. 3. – Новосибирск, 2017. – С. 190-193.

216. Шомина Е.С. Территориальное общественное самоуправление (текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России) / Е.С. Шомина. – М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2014. - 324 с.

217. Шубина Н.В. Гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития: автореф. дис. ... к. пол. н. - СПб., 2002. - 20 с.

218. Шугрина Е.С. ТОС в системе институтов гражданского общества / Е.С. Шугрина // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2017. - № 3. – С. 13-17.

219. Шустов В.Г. О некоторых политических аспектах новой концепции развития местного самоуправления в России / В.Г. Шустов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. - № 3 (70). – С. 138-141.

220. Ядов В.А. Стратегия социального исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В.А. Ядов. – М.: Изд-во «Добросвет», 1998. – 596 с.

221. Ярковая С.В. Инновационные процессы в системе местного управления и самоуправления как основа развития гражданского общества / С.В. Ярковая // проблемы управления (Минск). – 2016. - № 1 (58). – С. 114-117.

222. Brettschneider C.L. Demicratic rights: the substance of self-government. Princston University Press, 2007.

223. Baldersheim H., Staheberg K. From guided democracy to multi-level governance: Trends in central – local relations in the Nordic conntries // Local Government Studies.2002. V. 28(3).

224. Comparativ historical analisis in the social sciences. Ed. By Mahony J., Rueschemeyer D. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

225. Cox R. Civil society at turn of the millennium prospecty for an alternative world order // Rewiew of International Studies. – 1999. Vol. 25. - N 5.

226. Kersting N., Vetter A. Reformig local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency. Opladen: VS Verlag, 2003.

227. Prattchet L. Renewing Local democracy? The modernization agenda in British local govetnment. L.: Routledge, 2000/

228. State of the World's cities 2012/2013: Prosperity of Cities. – Malta: Progress Press ltd, 2013.

229. Stoker G. Comparative local governance // The oxford Handbook of Political Institutions. Ed. By Rhode R.A.W., Binder S.A., Rockman B.A. Oxford: Oxford University Press, 2006.

230. Rhodes R.A.W. Control and pawer in central – local government relations. – 2 nd ed. Farnham: Ashgate, 1999.

231. Governing local and regional economies: institutions politics and economic development. Ed. By Woord A., Voller D. Aldershot: Ashgate Publishing, ltd, 2004.

III. Интернет-ресурсы

232. Интернет-портал Правительства РФ «Официальная Россия» - Доступ: URL: http://www.gov.ru, свободный.

233. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 г.) // Сайт Минюста России. - Доступ: http://minust.ru/ru/activity/development.

234. Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Доступ: URL: http//www.kremlin.ru, свободный.

235. Путин В.В. Выступление на Всероссийском форуме некоммерческих организаций «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» 15 января 2015 г. Москва, МГУ. – Доступ: URL:http://www.kremlin.ru/events/president/news/47480

236. Рубрика современных российских реформ на сайте «Российской газеты». – Доступ: URL: http://www.rg.ru/peus/admreforma, свободный.

237. Сайт правительства Воронежской области: http://www.govvrn.ru
238. Сайт Воронежской областной Думы: http://www.vrnoblduma.ru
239. Сайт администрации городского округа город Воронеж: http://www. voronezh-city.ru
240. Сайт Воронежской городской Думы: http://www.gorduma.vrn.ru
241. Сайт Избирательной комиссии Воронежской области: http://www.voronezh.izbirkom.ru
242. Сайт администрации г. Белгорода: http://www.beladm.ru
243. Сайт администрации г. Курска: http://www.kurskadmin.ru
244. Сайт администрации г. Липецка: http://lipetskcity.ru
245. Советы могут стать региональными законодателями // Электронный ресурс. – Доступ: URL: http:www/smokk.ru/about/smokk-news/2862.html
246. Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию МСУ 26 мая 2014 г., г. Иваново. - Доступ: http//www.kremlin.ru / news/21097.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Местное самоуправление.
Законодательная и нормативно-правовая база Воронежской области

1. Устав Воронежской области: Закон Воронежской области от 07.06.2006 г. (с изменениями на 18.12.2015 г.)

2. Об установлении границ, наделении соответствующим статусом, определении административных центров отдельных муниципальных образований Воронежской области: Закон Воронежской области от 15.10.2004 г. № 63-ОЗ.

3. О наименовании органов и должностных лиц местного самоуправления в Воронежской области: Закон Воронежской области от 12.11.2004 г. № 65-ОЗ.

4. О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области: Закон Воронежской области от 17.11.2005 г. № 68-ОЗ (в ред. От 23.12.2011 г.).

5. Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения: Закон Воронежской области от 27.10.2006 г. № 87-ОЗ (в ред. От 09.12.2011 г.).

6. О порядке осуществления гражданкой инициативы Воронежской области: Закон Воронежской области от 27.06.2007 г. № 85-ОЗ (в ред. От 28.04.2011 г.).

7. Избирательный кодекс Воронежской области: Закон Воронежской области от 27.06.2007 г. № 87-ОЗ (в ред. От 18.12.2015 г.).

8. О территориальном общественном самоуправлении Воронежской области: Закон Воронежской области от 20.11.2007 г. № 116-ОЗ (в ред. От 27.11.2008 г.).

9. О местном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 28.12.94 № 8-З (в ред. От 31.12.2003 г.).

10. О муниципальной службе в Воронежской области: Закон Воронежской области от 28.12.2007 г. № 175-ОЗ (в ред. От 03.11.2015 г.).

11. О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области: Закон Воронежской области от 23.12.2008 г. № 139-ОЗ (в ред. От 12.05.2009 г.).

12. О профилактике коррупции в Воронежской области: Закон Воронежской области от 12.05.2009 г. № 43-РЗ (в ред. От 25.02.2010 г.).

13. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности администра-

тивных комиссий: Закон Воронежской области от 29.12.2009 г. № 190-ОЗ (в ред. От 05.04.2011 г.).

14. об организации формирования резерва управленческих кадров Воронежской области: Постановление правительства Воронежской области от 03.04.2013 г. № 264 (в ред. От 21.07.2014 г. № 651, от 05.12.2014 г. № 1112) / СЗ Воронежской области. – 2013. - № 10.

15. О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий: Закон Воронежской области от 10.11.2014 г. № 149-ОЗ.

16. О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области: Закон Воронежской области от 10.11.2014 г. № 148-ОЗ.

17. О внесении в Ст. 4 Закона Воронежской области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий»: Закон Воронежской области от 02.03.2015 г. № 20-ОЗ.

Приложение 2

Показатели Мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области (2008-2016 гг.)

№№	Наименование городского округа (муниципального района)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Городской округ г. Нововоронеж	13	32,5	45	23	75,5	84,4	81,4	71,3	75,2
2	Панинский муниципальный район	31,6	31,1	64	34	69,8	81,1	84,5	72,1	70,7
3	Репьевский муниципальный район	38,5	42,8	63	41	70,8	78,6	78,9	71,9	66,9
4	Верхнемамонский муниципальный район	53,1	52	65	47	64,3	72,6	75,8	71,4	72
5	Лискинский муниципальный район	35,3	47,7	50	37	61,5	67,9	68,4	56,8	64,3
6	Рамонский муниципальный район	48,8	40,3	53	57	61,9	67,8	73,1	43,8	61,4
7	Бутурлиновский муниципальный район	36,1	50,9	40	34	42	64,4	69,3	57,9	59,6
8	Грибановский муниципальный район	60,9	67,5	50	42	51,4	61,1	51,7	47	58,5
9	Нижнедевицкий муниципальный район	43,3	54,2	60	41	45,4	61	63,3	54	55,4
10	Ольховатский муниципальный район	54,5	86,5	74	50	57,5	60,5	57,3	53,4	52,6
11	Терновский муниципальный район	68,5	61,5	52	63	55,5	58,8	63,3	52,8	33
12	Бобровский муниципальный район	44,1	38,6	63	63	55,5	58,7	59,7	58,1	64,1
13	Воробьевский муниципальный район	62,5	56,5	38	44	42	58,4	72,5	62,3	66,8
14	Аннинский муниципальный район	37,9	30	66	42	50	57,2	54,6	49,6	40,7
15	Хохольский муниципальный район	58,1	36	77	52	53,9	57	58,5	58,3	65,5
16	Каменский муниципальный район	29,9	38,5	74	55	45,6	56,6	52,3	44,6	60,1
17	Каширский муниципальный район	53	32,3	55	25	47,6	55,6	52,6	50,5	47,3
18	Эртильский муниципальный район	38,8	33,9	36	38	53	54,4	50,1	45,3	48,5
19	Россошанский муниципальный район	29	44,4	43	21	52,7	52,2	48,9	44	48,4
20	Верхнехавский муниципальный район	51,8	49,4	58	42	48,4	49,6	53,8	52,3	56,1
21	Калачеевский муниципальный район	42,3	49,5	40	56	42,8	47,7	39,7	44,9	47,4
22	Богучарский муниципальный район	46,7	28	41	16	38,8	46,9	49,3	47,8	48,7
23	Новоусманский муниципальный район	41,2	62,4	56	32	40,1	46,7	45,6	36	37,2
24	Кантемировский муниципальный район	40,7	33,5	47	59	44,7	44,9	48,3	50,2	49,1
25	Петропавловский муниципальный район	53,2	68,5	73	68	43,1	44,8	48,4	50,1	51,2

26	Острогожский муниципальный район	16,7	33,6	58	31	44,5	43,5	49,4	37,2	35,5
27	Борисоглебский городской округ	42,3	28	38	6	45,4	43,4	48,3	18,9	50,8
28	Подгоренский муниципальный район	36,6	34	41	29	34,4	42,9	58,1	58,5	56,2
29	Павловский муниципальный район	24,9	28,7	55	44	42,7	42,2	50,9	46,6	49,3
30	Новохоперский муниципальный район	34	42	53	57	37,2	41,7	49,4	41,7	42,7
31	Таловский муниципальный район	26	42,7	62	50	31,1	38,7	45,1	37,3	38,7
32	Городской округ г. Воронеж	15,7	33,1	21	34	35,1	31,2	36,2	32,8	31,5
33	Поворинский муниципальный район	36,5	36,5	48	42	32	29,5	47,2	22,2	42,2
34	Семилукский муниципальный район	25,8	31,5	54	35	24,5	25,6	35,1	32,8	31,5