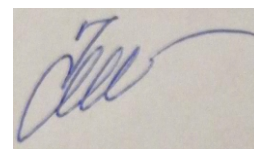


На правах рукописи



Фомин Александр Николаевич

**САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Волгоград - 2017

Работа выполнена в Волгоградском филиале ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
Бардаков Алексей Иванович

Официальные оппоненты: **Никольский Сергей Анатольевич**,
доктор философских наук, доцент,
ФГБУН Институт философии
Российской академии наук, сектор
философии культуры, главный научный
сотрудник, заведующий сектором
Голубева Татьяна Геннадьевна,
доктор политических наук, ФГАОУ ВО
«Северо-Кавказский федеральный
университет», кафедра государственного
и муниципального управления,
профессор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовский
национальный исследовательский
государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского»

Защита состоится «26» апреля 2017 г. в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 212.208.31 при ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» по адресу: 344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 105/42, ауд. 203.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Зональной научной библиотеки им. Ю.А. Жданова при ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» (344103, г. Ростов-на-Дону, ул. Зорге, 21 Ж) и на сайте: <http://hub.sfedu.ru/diss/>.

Автореферат разослан «_____» _____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Константинов Михаил Сергеевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования обусловлена противоречивыми тенденциями развития самоуправления в современной России. Практика строительства отечественного самоуправления зачастую игнорирует закономерности развития организации жизнедеятельности людей. Трактовка самоуправления как разновидности управления является методологической ошибкой и представляет собой ложную посылку для теоретических разработок местного самоуправления. Перманентные муниципальные реформы в Российской Федерации, продолжающийся поиск новых вариантов совершенствования местного самоуправления, «свертывание» демократических преобразований требуют постоянного мониторинга политических процессов, связанных с муниципальной властью.

Современная система муниципальной власти имеет различные векторы своего развития, которые детерминируются причинами политического порядка. Доминирующее положение занимает вектор «встраивания» муниципальной власти в систему государственной власти, включения жизни местных сообществ в орбиту влияния политических партий, минимизации волеизъявления народа по вопросам местного значения. Другой вектор развития муниципальной власти связан со становлением общественной или неполитической составляющей самоуправления. Расширение институциональных возможностей для самостоятельного и самодеятельного участия жителей в решении своих локальных проблем, активное участие граждан в осуществлении местного самоуправления признается и приветствуется представителями различных политических партий, должностными лицами местной и государственной власти, включая высшее политическое руководство страны. В то же время практика последних лет не дает оснований утверждать, что местное самоуправление в России стало эффективно работающим институтом народовластия, реализующим социальные, политические и гражданские инициативы. В связи с этим остро

встает вопрос о выявлении причин низкого уровня гражданского участия в решении вопросов местного значения и определении приоритетных направлений развития форм самоуправления на муниципальном уровне публичной власти. Открытым остается вопрос о политической атрибутивности институтов власти местного самоуправления, о политических формах непосредственной демократии в современных муниципальных практиках. Все это предопределяет актуальность исследования самоуправления в системе муниципальной власти современной России.

Степень разработанности темы. Корреляция самоуправления с другими видами организации жизни людей обуславливает обращение ко всему спектру социально-политического знания, изучающего специфику, тенденции упорядочения общественных отношений. Методологические основания возникновения и развития социально-управленческих отношений в обществе заложены Дж. Локком¹, К. Марксом², М. Вебером³. Особенности государственного управления в западных странах рассматриваются в работах М. Дюверже⁴, современных американских исследователей Д. Норта, Д. Уоллиса, Б. Вайнгаста⁵.

Дефиниции и понятийные взаимосвязи феноменов «управление» и «самоуправление» в отечественной науке систематизированы советскими учеными, в частности, Г.В. Афанасьевым и его последователями –

¹ Локк Дж. Два трактата о правлении / Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137-405

² Маркс К. Павлу Васильевичу Анненкову / Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. – 2-е изд. – Т. 27. – С. 402; Маркс К. Экономические рукописи 1857-1861 гг. (Первоначальный вариант «Капитала»). В 2-х ч. Ч. 2. – М.: Политиздат, 1980. – С. 23-26.

³ Вебер М. Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644-706.

⁴ Дюверже М. Политические институты и конституционное право / Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. II. – М.: Мысль, 1997. – С. 644-661.

⁵ Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 480 с.

А.М. Омаровым, В.С. Основиним, Г.И. Петровым, И.М. Слепенковым⁶, а также современными авторами – Е.С. Алексеенковой, А.И. Бардаковым, Е.Т. Бородиним, М.Н. Прудниковым, Г.И. Поповым, С.П. Дуреевым, О.С. Елкиной, Г.Ф. Кунгурцевой, Ю.Ф. Лукиным, В.Л. Романовым, В.И. Франчуком⁷.

Исторически сложилось так, что основными исследователями местного самоуправления и в России, и за рубежом стали правоведы. Продолжается эта традиция и сейчас. Представления о природе отечественного местного самоуправления в последние два десятилетия формировались, как правило, на основе законодательных актов и теоретических работ по муниципальному и конституционному праву таких ученых, как О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, С.А. Авакьян, И.В. Бабичев, А.Н. Дементьев, А.А. Замотаев, А.Н. Широков, С.Н. Юркова, Е.С. Шугрина⁸. Следует отметить, что данное обстоятельство

⁶ *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1973; *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981; *Омаров А.М.* Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. – М.: Мысль, 1980.

⁷ *Алексеенкова Е.С.* Когнитивные механизмы интеграции социальных сетей // Политические исследования. – 2007. – № 3. – С. 92-114; *Бардаков А.И.* Муниципальное управление: теория, история, практика. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – 172 с.; *Бородин Е.Т., Прудников М.Н., Попов Г.И.* Управление как средство компенсации социального самоуправления // Власть. – 2013. – № – 9. – С. 134-137; *Дуреев С.П.* Человек и общество: управление и самоуправление // Вестн. Ом. ун-та. – 2009. – № 1. – С. 149-159; *Елкина О.С.* Роль субъекта и объекта в системе управления // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2006. – № 5. – С. 34-37; *Кунгурцева Г.Ф.* Инновационное управление как основание социального развития // Вестник ВЭГУ. – 2011. – № 2 (52). – С. 30-35; *Лукин Ю.Ф.* Глобальный социум самоуправляемых общин: Монография. – Архангельск, 2006. – 496 с.; *Романов В.Л.* Социальная самоорганизация и государственность. – М.: РАГС, 2000. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/Kriz.htm#Kr99>. (дата обращения: 07.09.2010); *Франчук В.И.* Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство. – М.: «Компания Спутник+», 2007. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://socioupr.narod.ru/socupr.htm> (дата обращения: 07.09.2010).

⁸ *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. – М., 1994; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 672 с.; *Кутафин О.Е.* Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2006. – № 3. – С. 6-8; Муниципальное право России. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.; *Бабичев И.* Это что за феномен? Местное самоуправление с точки зрения права // Муниципальная власть. – 2001. – № 3. – С. 24-27; *Дементьев А.Н.* Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации / Автореферат диссер. докт. юр. наук. – М., 2011. – [Электронный ресурс]. – URL: [http://dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-](http://dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-5)

не может препятствовать проникновению политологического знания в сферу местного самоуправления так же, как и использованию трудов правоведов при решении политических задач.

Двойственная общественно-государственная природа местного самоуправления в современной России фиксируется большинством отечественных исследователей: Л.Н. Алексеевой, Н.Ю. Маринчак, А.А. Захаровым, Н.Д. Корольковой, И.Н. Трофимовой, Н.П. Цереновым, М.А. Яковлевой⁹.

С критикой включения органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти выступают О.Н. Ванеев, М.В. Гетманская, Н.Б. Лиджиев, Р.Ф. Туровский, А.Г. Чернышов, Е.А. Юшина, эксперты Общественной палаты РФ¹⁰.

juridicheskie/rar/a22.zip (дата обращения: 16.05.2012); *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: «Муниципальная власть», 1999. – 400 с.; *Замотаев А., Чекалин В.* О русской редакции Европейской Хартии местного самоуправления // *Муниципальная власть.* – 2007. – № 1. – С. 6-20; Широков А. Развитие законодательства о местном самоуправлении: некоторые итоги и тенденции // *Муниципальная власть.* – 2011. – № 6. – С. 56-60; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. – М.: Норма, 2010. – 527 с.

⁹ *Алексеева Л.Н.* К вопросу о сущности местного самоуправления (теоретико-методологический дискурс) // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика.* Т. 15. – 2009. – № 12. – С. 187; *Маринчак Н.Ю.* Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // *Вестник ВЭГУ.* – 2011. – № 5. – С. 37; *Захаров А.* Федерализм и самоуправление // *Муниципальная власть.* – 2003. – № 4. – С. 112; *Королькова Н.Д.* Местное самоуправление как ресурс развития публичной политики в современной России // *Власть.* – 2009. – № 9. – С. 32; *Трофимова И.Н.* Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации / Автореферат диссер. доктора полит. наук. – М., 2011; *Церенов Н.П.* Политико-правовая институционализация муниципальной власти в России: проблемы развития «демократии малых пространств» // *Философия права.* – 2008. – № 1. – С. 93; *Яковлева М.А.* Местное самоуправление как социальный институт развития самоуправления и самодеятельности местного сообщества / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. – М., 2012. – С. 9.

¹⁰ *Ванеев О.Н.* Муниципальная демократия: к вопросу об участии граждан в местном (городском) самоуправлении // *Теория и практика общественного развития.* – 2010. – № 4. – С. 214; *Гетманская М.* Трудности перевода. Слов демократия и бюджет недостаточно для разговора о МСУ // *Муниципальная власть.* – 2006. – № 3. – С. 8; *Лиджиев Н.Б.* Профессиональная ответственность в системе муниципального управления / Автореферат дис. кан. полит. наук. – Волгоград, 2004. – С. 20; *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // *Политические исследования.* – 2015. – № 2. – С. 35-51;

Признаки и характерные черты публичной власти, проецируемые нами на муниципальный уровень, определены авторитетными классиками политической науки: М. Вебером, М. Дюверже, Т. Парсонсом¹¹. Идентифицируя политические аспекты института муниципальной власти, мы исходили из двух известных значений понятия «политика» – «policy» и «politics», – предложенных французским социологом и политологом Раймоном Ароном¹².

Политический аспект местного самоуправления раскрывается в работах современных российских ученых: К.А. Антипьева, Е.В. Безвиконной, А.А. Володина, Т.Г. Голубевой, В.А. Кадохова, В.А. Колесникова, Д.А. Корсунова, В.П. Ляхова, Д.Н. Матвеева, С.В. Мошкина, Ф.Ж. Суркиной, А.Е. Чириковой, В.Г. Ледяева, Д.Г. Сельцера¹³.

Чернышов А.Г. Местное сообщество в системе глобального измерения / Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России). – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. – С. 44; *Юшина Е.* Не просто менеджмент. Теоретические аспекты муниципального управления // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 17; *Доклад* о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2015. – С. 115.

¹¹ *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // М. Вебер. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644-706; *Вебер М.* Основные понятия стратификации // Социс. – 1994. – № 5. – С. 147-156; *Дюверже М.* Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. II. – М.: Мысль, 1997. – С. 644-661; *Парсонс Т.* О понятии «политическая власть» // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. II. – М.: Мысль, 1997. – С. 479-487.

¹² *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм. Пер. с франц. – М., 1993. – С. 21-22.

¹³ *Антипьев К.А.* Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. – 2012. – №1. – С. 52-54; *Безвиконная Е.В.* Политический коммуникативный потенциал местного самоуправления в модели самоорганизации / Автореферат диссер. докт. полит. наук. – М., 2013. – 39 с.; *Володин А.А.* Властный ресурс местного самоуправления: опыт, проблемы, механизмы использования (на материалах Московской области) / Автореферат диссер. канд. полит. наук. – М., 2013. – 27 с.; *Голубева Т.Г.* Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике: сравнительный анализ, пути синтеза / Автореферат диссер. доктора полит. наук. – Ростов, 2010. – 55 с.; *Кадохов В.А.* Местное самоуправление в системе властных отношений в Российской Федерации / Автореферат диссер. канд. полит. наук. – М., 2013. – 30 с.; *Колесников В.А.* Местное самоуправление как теоретический и практический социально-политический феномен // Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. – С.11-46. *Корсунов Д.А.* Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления (на материалах Ростовской области): политологический анализ / Автореферат диссер. канд. полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – 27 с.; *Ляхов В.П.* Местное самоуправление: социально-политические аспекты (на

Фактические политические задачи муниципальной реформы в постсоветской России можно выявить, обращаясь к нормативно-правовым документам¹⁴, материалам парламентских слушаний¹⁵; к публичным выступлениям политического руководства страны – В.В. Путина¹⁶, Д.А. Медведева¹⁷, членов Правительства и Парламента РФ – Д.Н. Козака¹⁸, В.С. Мокрого¹⁹,

примере Ростовской области) // *Власть*. – 2009. – № 6. – С. 30-32; *Матвеев Д.Н.* Институт местного самоуправления в политической системе современной России / Автореферат диссер. канд. полит. наук. – М., 2008. – 28 с.; *Политика в малом российском городе: игра с «нулевой» суммой?* // *Местное самоуправление*. – 2015. – № 5. – С. 20-22.; *Суркина Ф.Ж.* Местное самоуправление в системе публичной власти (на примере Республики Коми) / Автореферат диссер. канд. полит. наук. – М., 2009. – 20 с.; *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г.* Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // *Политические исследования*. – 2014. – № 2. – С. 88-105.

¹⁴ *Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления* // *Муниципальная власть*. – 2002. – № 3. – С. 22-26. *Рабочая группа* по реформированию местного самоуправления внесла в Госдуму законопроект, который устраняет пробел в устройстве местного самоуправления / ВСМС. – 2014.03.13. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://vsmsinfo.ru/novosti/3633> (дата обращения: 15.03.2014).

¹⁵ *Парламентские слушания «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в РФ»*. – Москва, 14 апреля 2014 г. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://komitet4km.duma.gov.ru/site.xp/0500560541240053.html>. (дата обращения: 15.04.2014).

¹⁶ *Путин В.В.* Стенограмма выступления на расширенном заседании Госсовета 23 октября 2002 года // *Муниципальная власть*. – 2002. – № 5. – С. 3; *Путин В.В.* Стенограмма выступления на расширенном заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 23 мая 2011 года. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://premier.gov.ru/events/news/15312/> (дата обращения 07.06.2011); *Путин В.В.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. – 2013.12.12. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/news/19825>. (дата обращения 13.12.2013).

¹⁷ *Медведев Д.А.* Местное самоуправление не должно вырождаться в самопародию // *Муниципальная власть*. – 2008. – № 1. – С. 12; *Медведев Д.А.* Стенограмма выступления на заседании Государственного Совета по вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти и совершенствования межбюджетных отношений. – 26.12.2011. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/transcripts/14139> (дата обращения: 15.01.2012).

¹⁸ *Козак Д.Н.* «Выравнивание должно быть минимальным, а дотации – поощрением за наращивание экономического потенциала» // *Муниципальная власть*. – 2008. – № 1. – С. 7. *Гетманская М.* Чем недовольны мэры. О некоторых тенденциях кулуарной критики концепции разграничения полномочий между уровнями власти // *Муниципальная власть*. – 2002. – № 3. – С. 35.

¹⁹ *Мокрый В.* Степень сложности проблем не позволяет сформулировать выводы на все времена // *Муниципальная власть*. – 2007. – № 3. – С. 45.

В.В. Шипова²⁰. Анализ форм непосредственного народовластия в российских муниципалитетах произведен на основе статистических данных Министерства регионального развития РФ²¹, Министерства юстиции РФ²². Тенденции политического участия граждан в реализации муниципальной власти определены с помощью теории Г. Алмонда²³ и работ современных отечественных авторов – Е.М. Бухвальда, Н.М. Великой, М.В. Гетманской, О.В. Керсанова, И.Е. Кокарева, А.И. Солженицына, А.Н. Широкова, Е.С. Шоминой, С.Н. Юрковой²⁴.

Пространственные и количественные показатели, определяющие тенденции развития видов организации жизни в муниципальных образованиях современной России, отображены в исследованиях С.А. Боженова, В.Л. Глазычева, Х. Ибрагимова, В.Д. Нечаева, О.М. Роя,

²⁰ Шипов В. Мы хотим создать эффективную систему // Муниципальная власть. – 2002. – № 3. – С. 27.

²¹ Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году. Доклад Министерства регионального развития РФ // Муниципальная власть. – 2008. – № 2. – С. 44-61.

²² Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.). – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minjust.ru/sites/default/files/17868734-17868910.doc> (дата обращения: 10.03.2016).

²³ Алмонд Г. Гражданская культура. Политические установки и демократии пяти наций // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. II. – М.: Мысль, 1997. – С. 593-610.

²⁴ Бухвальд Е.М. О перспективах местного самоуправления в России // Самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 9; Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социс. – 2003. – № 8. – С. 45-49; Гетманская М. «Формально активности граждан ничего не мешает, но ее почему-то нет». Репортаж с пленарного заседания Общественной палаты РФ // Муниципальная власть. – 2009. – № 1. – С. 8; Керсанов О.В. Развитие территориального общественного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России / Автореферат диссер. канд. соц. наук. – Волгоград, 2013. – 25 с.; Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. – М.: «МОНФ», 2007. – 208 с.; Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию // Комсомольская правда. Специальный выпуск. – 18.09.1990. – [Электронный ресурс]. – URL: http://Lib.ru/PROZA/SOLZHENICYN/s_kak_1990.txt (дата обращения: 16.02.2014); Широков А., Юркова С. Гражданское участие в местном самоуправлении. Что надо знать и делать активным гражданам // Муниципальная власть. – 2008. – № 2. – С. 15; Шомина Е.С. Самоорганизация граждан на локальном уровне. Проблемы ТОСов и ТСЖ // Гражданский диалог. – 2008. – № 2. – С. 41-50.

В.В. Федорова, Н.Р. Черниенко, экспертов Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС)²⁵.

Наблюдается возрастание интереса ученых-политологов к муниципальному уровню публичной власти. Однако ситуация в современном социально-политическом знании характеризуется отсутствием однозначного подхода в определении управления и самоуправления, нередко эти понятия отождествляются между собой. Данное обстоятельство обусловило выбор объекта, предмета и цели исследования.

Объект диссертационного исследования – институт муниципальной власти в политическом пространстве современной России.

Предмет диссертационного исследования – политические и неполитические формы самоуправления в системе муниципальной власти современной России.

Цель диссертационного исследования – рассмотреть феномен самоуправления в теории и практике становления муниципальной власти современной России.

²⁵ *Боженков С.* Роль общественного самоуправления в стратегическом развитии территории // *Муниципальная власть.* – 2009. – № 3. – С. 61-65; *Глазычев В.Л.* Избранные лекции по муниципальной политике. Лекция 1. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://glazychev.ru/courses/mp/mp.htm>. (дата обращения: 26.02.2013); *Ибрагимов Х.* Институциональная организация компетенции местного самоуправления // *Муниципальная власть.* – 2002. – № 2. – С. 23-27; *Нечаев В.Д.* Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. – М., 2008. – С. 30; *Рой О.М.* К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации // *Муниципальная власть.* – 2005. – № 2. – С. 28-31; *Федоров В.* «Более половины россиян не считают, что местное самоуправление – это их власть» // *Муниципальная власть.* – 2009. – № 1. – С. 64-70; *Черниенко Н.Р.* Местное сообщество как субъект местного самоуправления // *Научные проблемы гуманитарных исследований.* – 2011. – № 3. – С. 262-268; *Рабочая группа* по реформированию местного самоуправления внесла в Госдуму законопроект, который устраняет пробел в устройстве местного самоуправления / *ВСМС.* – 2014.03.13. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://vsmsinfo.ru/novosti/3633> (дата обращения: 15.03.2014).

Для реализации указанной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) рассмотреть виды организации коллективной жизни людей, выявить их сущность и детерминанты, определяющие их развитие;
- 2) исследовать организационно-политические основы общественной и государственной составляющих института местного самоуправления современной России;
- 3) раскрыть содержание политической и неполитической атрибутивности институтов муниципальной власти;
- 4) провести сравнительный анализ политических деклараций и практики муниципального строительства современной России;
- 5) охарактеризовать практику политических и неполитических форм непосредственной демократии в муниципальных образованиях России;
- 6) определить детерминанты, обуславливающие функционирование местного управления и общественного самоуправления в муниципалитетах России.

Теоретико-методологические основы исследования

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды по теории политики, публичной власти, политической социологии, работы по муниципальному и конституционному праву, государственному и муниципальному управлению, теоретические исследования в сфере непосредственного народовластия в местных сообществах и общественного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Методологическую основу диссертационного исследования составили методы, традиционно применяемые в социальных науках: анализ и синтез, институциональный, структурно-функциональный, сравнительно-исторический, системный, логический и прогностический методы.

Научная новизна диссертационного исследования

1. Установлена причинно-следственная взаимосвязь становления самоуправления в логике развития организационных видов жизнедеятельности самоорганизации и управления.

2. Раскрыт организационный потенциал государственной и общественной составляющих местного самоуправления для современной российской социально-политической практики.

3. Обоснована политическая атрибутивность институтов власти местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, установлена приоритетность неполитических форм организации жизни в городских и сельских поселениях.

4. Раскрыта разновекторность деклараций и политической практики муниципальной реформы в России.

5. Выявлены и систематизированы причины абсентеизма населения в формах непосредственной демократии в муниципалитетах России.

6. Установлены пространственные и количественные детерминанты, определяющие местное управление и общественное самоуправление в качестве основных видов организации жизнедеятельности муниципалитетов современной России.

На защиту выносятся следующие положения

1. Коллективная жизнь людей имеет три основных вида своей организации – самоорганизация, управление, самоуправление. Эти виды взаимосвязаны, но их качественная определенность различна, поскольку каждый из них имеет свою сущность и детерминанты своего возникновения и развития. Сущность самоорганизации состоит в реализации воли социально-биотической целостности, которая остается релевантной при преобладании кровнородственных взаимосвязей. Сущность управления состоит в навязывании воли управляющего субъекта управляемому объекту. Возникновение управления связано со становлением и развитием социально-политических отношений, определяющих формы его осуществления.

Сущностью самоуправления является реализация индивидуальной воли человека, совпадающая с интересом всего сообщества или большей его части. Самоуправление связано с развитием социально-культурных отношений, детерминирующих формы его осуществления. Такое толкование смыслового содержания этих видов организации жизни людей позволяет понять логику возникновения самоуправления.

2. Институт местного самоуправления имеет двойственную общественно-государственную природу. Соответственно, государственная составляющая проявляется в том, что органы государственной и муниципальной власти действуют в рамках общей государственной политики. Организация жизнедеятельности в рамках государственной составляющей осуществляется посредством местного управления. Общественная составляющая проявляется в том, что органы местного самоуправления на локальном муниципальном уровне, принимая решения по вопросам местного значения и исполняя их, должны ориентироваться не столько на политические установки государства, сколько на волеизъявление жителей муниципалитета, озабоченных качеством местной жизни. На этом уровне востребовано общественное самоуправление, позволяющее реализовать негосударственные, неполитические интересы членов местных сообществ. Однако современная российская муниципальная практика показывает, что местное управление остается в качестве приоритетного вида организации жизни.

3. Политическая атрибутивность институтов власти характерна для крупных муниципальных образований, в которых доминируют вопросы государственного значения и происходит перераспределение результатов общественного труда, что способствует возникновению местной политики. Наличие политической составляющей предполагает управление в качестве доминирующего вида организации жизни как на государственном, так и муниципальном уровнях. В малых поселениях муниципальных районов, в локализованных территориях городских округов доминируют вопросы

местного значения, межличностные, социально-культурные взаимосвязи, определяющие неполитические формы организации жизнедеятельности или общественное самоуправление. Такие формы организации жизни детерминируют неиерархические отношения между населением и муниципальными органами, что создает благоприятные предпосылки для становления самоуправления. Политическая деятельность всегда направлена на сохранение субъектно-объектных отношений во всех сферах жизнедеятельности индивидов и неразрывно связана с управлением; соответственно, политизация общественных отношений в локальных сообществах является препятствием для становления самоуправления.

4. Согласно политическим декларациям современная система местного самоуправления направлена на создание условий, способствующих самостоятельному решению вопросов местного значения самими жителями российских муниципалитетов. Политическая практика реализации местного самоуправления показывает, что муниципальная реформа осуществлялась в условиях острейшего кризиса в системе политического управления и изначально являлась логическим продолжением федеративной реформы по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Реформа также была составной частью оптимизации политического и административного управления на местном уровне публичной власти. Современная реформа местного самоуправления – это результат целенаправленной политики по сохранению вертикали государственной власти и очередного перераспределения властных полномочий и ресурсов между федеральными, региональными и муниципальными политическими акторами. Политические декларации и социально-политическая практика местного самоуправления по своей сути прямо противоположны.

5. Реализация форм непосредственной демократии связана с политической и неполитической организацией жизнедеятельности муниципалитетов современной России. В обоих случаях зафиксирован низкий уровень общественной активности. Абсентеизм в местной политике

обусловлен объективными факторами: во-первых, для подавляющего числа современных людей участие в политике не является первостепенной целью; во-вторых, на местном уровне ангажированность политических симулякров видна более отчетливо, поэтому население не стремится оказывать им свою поддержку. Абсентеизм в неполитических формах непосредственной демократии связан с субъективными факторами. Во-первых, политические руководители, ссылаясь на пассивность и инертность населения, целенаправленно противодействуют социальной активности граждан. Во-вторых, в российской политической практике доминирует принцип факультативности в осуществлении общественного самоуправления, исключающий профессиональную деятельность специалистов, организующих и координирующих население при решении вопросов местного значения.

6. В муниципальных образованиях, сохраняющих статус административно-территориальных единиц, объективно сохраняется управление. Местные сообщества, становление которых имеет практику в городских, сельских поселениях и локальных территориях городских округов, являются основанием возникновения самоуправления. Основным критерий местного сообщества – это участие граждан в осуществлении местного самоуправления в формах непосредственной демократии, при котором реализуется воля населения, не подмененная волей политических субъектов. Совпадение границ муниципального образования с социокультурным пространством местного сообщества является благоприятным основанием развития самоуправления, поэтому в тех муниципальных образованиях, где это тождество невозможно, необходимо предусмотреть особые условия организации местного самоуправления. Эти условия заключаются в определении локальных территориальных уровней, в пределах которых возможна организация жителей в местное сообщество и осуществление самоуправления.

Теоретическая значимость работы. В диссертации обобщены теоретические подходы, концептуальные модели и постсоветский опыт становления и развития местного самоуправления как одного из основных уровней политической системы современной России, представлены варианты совершенствования местного самоуправления как института народовластия в политической системе общества. Теоретический анализ политических условий, сущности, особенностей, содержания и функций муниципальной власти в современной России позволяет выйти на постановку наиболее острых и сложных проблем соотношения управления и самоуправления в российских муниципалитетах.

Практическая значимость работы заключается в том, что представленные выводы: 1) могут стать основой для разработки рекомендаций в сфере муниципальной политики на всех уровнях публичной власти; 2) могут быть использованы для совершенствования организационно-территориальной структуры местного самоуправления, развития форм и методов взаимодействия населения и местной власти, а также разработки технологий, способствующих повышению социальной активности населения в решении вопросов местного значения. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в образовательном процессе, в преподавании дисциплин, связанных с вопросами государственного и муниципального управления, а также для подготовки активистов территориального общественного самоуправления.

Соответствие паспорту научной специальности. В работе раскрываются основные предпосылки трансформации представлений о политическом управлении и общественном самоуправлении в современных политических системах. Указанная область исследования соответствует формуле специальности 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии», а именно: пункту 1 – «Типы и разновидности политической власти. ... Модели организации политической власти и властных взаимоотношений. ... Развитие современных властных технологий и задачи

демократического контроля. Проблемы власти в контексте отечественной политической традиции и особенности властных практик в ходе демократических преобразований в стране»; пункту 2 – «Эволюция политической системы и государственной политики Российской Федерации в постсоветский период, ее основные характеристики»; пункту 8 – «Социокультурные основания политического процесса»; пункту 11 – «Теория управления: генезис и основные подходы. Специфика управления в общественных системах. Политическое управление. Институты, формы и механизмы политического управления, критерии эффективности»; пункту 12 – «Выборы как механизм политического участия, их роль и функции в политической жизни общества».

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и практические положения диссертационной работы изложены в 15 публикациях (общим объемом 9,5 п.л.), включая три статьи в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК РФ (общий объем 1,1 п.л.), три главы в трех коллективных монографиях (каждая глава объемом по 1,5 п.л.).

Выводы и результаты исследования докладывались автором на внутривузовских, региональных и всероссийских научных конференциях и семинарах: Всероссийской научно-практической конференции «Имидж в стратегии инновационного развития регионов России» (Волгоград, 19-21 июня 2014 г.), тема доклада – «Технологии взаимодействия власти и общества как фактор инновационного развития Волгоградской области»; внутривузовской научно-практической конференции «Школа кадрового резерва» (Волгоград, 26 марта 2015 г.), тема доклада – «Взаимодействие населения и органов МСУ: проблемы, перспективы развития»; междисциплинарном семинаре факультета ГМУ Волгоградского филиала РАНХиГС «Наука в ВУЗе: проблемы и возможности» (Волгоград, 15 мая 2015 г.), тема доклада – «Социальная миссия, цель, задачи и функции органов территориального общественного самоуправления»; междисциплинарном семинаре факультета ГМУ Волгоградского филиала РАНХиГС «Научные

исследования академии в региональном управлении: социальный заказ и востребованность результатов» (Волгоград, 11 марта 2016 г.), тема доклада – «Самоорганизация и самоуправление в современном обществе»; Всероссийской научно-практической конференции «Культ естественного государства в контексте социальной эволюции» (Ростов-на-Дону, 26 марта 2016 г.), тема доклада – «Формы непосредственной демократии в муниципалитетах современной России»; внутривузовской научно-практической конференции «Школа кадрового резерва» (Волгоград, 31 марта 2016 г.), тема доклада – «Модель организации местного самоуправления в крупном городе»; междисциплинарном семинаре факультета ГМУ Волгоградского филиала РАНХиГС «Динамика социальных изменений в современном обществе» (Волгоград, 30 сентября 2016 г.), тема доклада – «Полномочия органов ТОС и условия их обеспечения»; Всероссийской конференции «Этнокультурное и социально-гражданское разнообразие в жизни современного города» (Ростов-на-Дону, 14 октября 2016 г.), тема доклада – «Политические и неполитические формы участия населения в жизни современного города».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, две главы – по три параграфа каждая, заключение, список литературы и источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** обоснована актуальность темы исследования, установлены цель и задачи, определены предмет и объект исследования, раскрыты степень разработанности проблемы и методологические основы исследования, конкретизированы научная новизна и выносимые на защиту положения, показаны теоретическая и практическая значимость результатов исследования и апробация работы.

В *первой главе «Самоуправление в системе видов организации коллективной жизни людей»* проведена систематизация основных видов организации жизнедеятельности социальных систем, выявлена сущность и определены детерминанты их развития. Исследованы организационно-политические основы общественной и государственной составляющих института местного самоуправления современной России. Раскрыто содержание политической и неполитической атрибутивности институтов муниципальной власти. Показаны преимущества самоуправления перед управлением при решении вопросов местного значения и обоснована перспектива развития общественной составляющей местного самоуправления.

В *первом параграфе «Управление, самоорганизация и самоуправление в социально-политическом знании: сущность, причинно-следственная взаимосвязь»* сконцентрировано внимание на теоретико-методологических подходах, раскрывающих сущность организационных видов жизнедеятельности общества. Критический анализ методологических подходов, применяемых для исследования управления, привел к пониманию значимости социально-культурной подхода, позволяющего выявить наличие трех основных видов организации коллективной жизни – самоорганизации, управления, самоуправления. Раскрывая сущность каждого из выявленных видов, удастся установить их качественное отличие. Анализ управления начинается с изучения советского опыта и завершается трактовками управления, данными в работах современных российских авторов. Многообразие представленных точек зрения позволяет сделать обобщения по классификации управления, выявлению его признаков, свойств. Представлена аргументация о том, что управление может обладать только одной сущностью, содержание которой не меняется со сменой исторических этапов. Для выявления сущности управления использован метод сравнительного анализа, который позволил рассмотреть феномен управления в корреляции с другими видами упорядочения общественных отношений.

Выстроенная последовательность основных видов коллективной жизнедеятельности: самоорганизация – управление – самоуправление – является методологической основой, позволяющей утверждать, что самоуправление является наиболее перспективным современным видом организации жизнедеятельности людей, при котором выражается индивидуальная воля человека, совпадающая с волеизъявлением других членов коллектива. Отсюда, особую актуальность в политологическом знании приобретает такой институт политической системы, как местное самоуправление. Именно в рамках данного института становится возможным сделать первые шаги по разрешению противоречий между социальными группами и индивидом и найти оптимальные формы сотрудничества, основанные на взаимном доверии общества и власти.

Во *втором параграфе «Государственная и общественная составляющая института местного самоуправления»* представлен анализ дискуссий о сущности, задачах и функциях института местного самоуправления, которые велись в Западной Европе, а также в дореволюционной и постсоветской России. Дается характеристика двух начал – общественного и государственного, образующих в своем единстве современное содержание понятия «местное самоуправление» (далее – МСУ). Обосновывается вывод о том, что становление и развитие реального самоуправления зависит, в первую очередь, от степени раскрытия потенциала общественной составляющей. Состоявшееся единство государственной и общественной составляющих института МСУ, позволяло надеяться, что формы организации жизни людей этого института в Российской Федерации станут демократическими, предоставляющими населению возможность самостоятельно заведовать местными делами как непосредственно, так и через органы власти. Однако все больше исследователей говорят о том, что в процессе муниципальной реформы произошла «подмена понятий» и деформация местного самоуправления в местное государственное управление. Анализ муниципальной практики

также позволяет утверждать, что в современном российском местном самоуправлении доминирует государственная составляющая.

В третьем параграфе «Политическая и неполитическая атрибутивность институтов власти местного самоуправления» обосновывается наличие политической атрибутивности у институтов власти городских округов и муниципальных районов, раскрывается приоритетность неполитической атрибутивности у органов местного самоуправления городских и сельских поселений, а также у институтов, организующих жизнедеятельность локальных территорий городских округов. Аргументация о таких выводах разворачивается посредством упорядочивания и уточнения смыслового содержания категорий – «политика», «муниципальная политика», «местная политика». Наиболее адекватной категорией, отражающей властно-управленческие взаимосвязи в городских округах и муниципальных районах современной России, является «местная политика», поскольку она фиксирует перераспределение общего муниципального труда и доминирование управления в этих муниципалитетах. Не отрицая наличия экономических и политических факторов в деятельности органов городских, сельских поселений и локальных территорий городских округов, удается показать релевантность неполитической атрибутивности для этого организационного уровня. Межличностные взаимосвязи, обусловленные социально-культурными детерминантами, преобладают на уровне небольших муниципальных образований, поэтому все попытки придать им политический характер не имеют успеха. Критически осмысливая политическую атрибутивность местных органов власти предшествующих государственных систем (монархической и советской), удается выявить преемственность их организационных форм. Это проявляется в том, что в социальных системах, где доминируют вопросы государственного значения, институты власти сохраняют политическую атрибутивность, а там, где преобладают вопросы местного значения, у органов местного самоуправления обнаруживается неполитическая атрибутивность.

Во *второй главе «Муниципальная власть в современной России: опыт политических и неполитических форм реализации»* проведен сравнительный анализ политических деклараций и муниципальной практики, который позволяет поставить под сомнение факт проведения в современной России реформы местного самоуправления. Дана характеристика практики политических и неполитических форм непосредственной демократии в российских муниципалитетах, обоснована бесперспективность развития общественного самоуправления в рамках политических взаимосвязей. Определены детерминанты, обуславливающие функционирование местного государственного управления и общественного самоуправления в муниципалитетах России. Предложена трехуровневая территориальная модель МСУ, способствующая формированию традиции самоуправления как у населения, так и у представителей муниципальной власти.

В *первом параграфе «Декларация и политическая практика муниципальной реформы в современной России»* рассмотрены концептуальные внутривластные преобразования в сфере публичной власти, касающиеся совершенствования федеративных отношений и проведения административной реформы. Раскрытие деталей данного процесса позволяет идентифицировать политические декларации о развитии самоуправления, провозглашаемые разработчиками муниципальной реформы, с полученными результатами практики местного самоуправления. Для этого была актуализирована политическая цель Концепции по разграничению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ. Раскрыт политический характер Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ». Рассмотрены законодательные акты в качестве политического инструментария власти, проведен анализ правовой системы, определяющей политическую институционализацию МСУ. Приведены условия, способствующие встраиванию системы МСУ в единую вертикаль государственной власти в городских округах и муниципальных

районах. Обосновывается объективная необходимость совершенствования политического управления в России на рубеже 1990-х–2000-х гг., указываются трудности, сопряженные с установлением «политической независимости» местного самоуправления от государства. Дается критика подхода, отождествляющего становление местного самоуправления с административной и политической реформами и предлагающего унифицировать систему органов муниципальной власти. Обосновывается вывод о наметившейся в последние годы тенденции трансформации системы МСУ в элемент командно-административного управления, несмотря на декларации о субъектности населения в вопросах местного значения.

Во *втором параграфе «Политические и неполитические формы непосредственной демократии в муниципалитетах Российской Федерации»* раскрывается особенность феномена «политическое участие» применительно к местному самоуправлению. Оцениваются шансы населения на политическую субъектность в вопросах местного значения, на равноправное партнерство или оппонирование с другими политическими акторами. Исследование политического участия российских граждан в осуществлении местного самоуправления было проведено посредством анализа эмпирического материала. Были систематизированы статистические данные участия граждан в формах непосредственного народовластия – местный референдум, публичные слушания, отзыв избирателями, территориальное общественное самоуправление, сход граждан, правотворческая инициатива населения. Эти данные показали, что участие граждан в этих формах не превышает статистической погрешности, что предопределяет доминирование политической составляющей в организации жизни муниципальных образований Российской Федерации. Раскрываются причины политической пассивности населения при решении местных проблем. Совокупность исследованного материала позволяет видеть причины абсентеизма не только в объективных социально-политических или экономических основаниях, но и в целенаправленной деятельности

политических акторов по его сохранению. Факторы, ограничивающие волеизъявление местных сообществ и отдельных индивидов в формах непосредственной демократии, имеют политический характер, поскольку процесс реализации всегда сопряжен с субъективной позицией политических руководителей. Подвергается критике распространенный подход, связывающий слабую политическую активность граждан с их ментальностью и низким уровнем политической культуры. В параграфе представлена альтернатива данному стереотипному подходу, основанная на классическом исследовании американского политолога Габриэля Алмонда, реализация, которой становится возможной только при условии гармонизации политических и неполитических форм непосредственной демократии.

В *третьем параграфе «Социально-политические основания местного управления и общественного самоуправления»* предпринимается попытка определения оптимального организационно-территориального уровня, в масштабах которого востребовано участие граждан в решении вопросов местного значения. Также даются характеристики территориальных моделей МСУ, которые выгодны действующей власти, и моделей, отражающих интересы местных сообществ и способствующих развитию самоуправления. Подвергается критическому осмыслению механизм предоставления населенной территории статуса муниципального образования. Для этого приходится обращаться к законодательным нормам, регулирующим территориальные основы МСУ и выявлять заложенный в них политический смысл. Подчеркивается, что определение сходств или отличий между административно-территориальными единицами и муниципальными образованиями, является принципиальным фактором, позволяющим идентифицировать политическую составляющую этих территориальных единиц. Раскрывается содержание критерия демократичности как основного признака местного сообщества применительно к политическому знанию, а также ряда критериев, лежащих в основе образования и функционирования муниципального образования. Выявление и систематизация критериев

позволяют определить территориальное пространство, в границах которого возможна реализация воли населения, не подмененная волей политических субъектов, востребовано общественное самоуправление и возрастает потенциальная возможность его реализации. Критический анализ нововведений, которые сводятся к учреждению муниципальных образований в пределах территории районов городских округов, позволяет сделать вывод, что «пропасть» между властью и населением не уменьшится, поэтому предлагается альтернативная модель городского самоуправления, предусматривающая формирование местных сообществ, организация жизнедеятельности которых осуществляется профессионалом.

В *«Заключении»* сформулированы выводы исследования, в том числе систематизированы проблемы и варианты развития самоуправления в муниципальных образованиях современной России.

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

В результате реализации поставленных исследовательских задач были сделаны следующие выводы:

- В процессе раскрытия феномена «самоуправление» удалось установить причинно-следственную взаимосвязь в системе видов организации жизнедеятельности людей. Эта взаимосвязь проявляется в том, что существует объективная закономерность последовательности их возникновения: самоорганизация – управление – самоуправление. Самоорганизация – это вид организации коллективной жизни, сущностью которого является реализация воли биосоциальной целостности (такой, как община, род, семья и иная биосоциальная группа), в жизнедеятельности которой преобладает биотический фактор. Соответственно, самоорганизация возможна и востребована не в любой социальной системе, а лишь в той, в которой доминируют естественно-

природные взаимосвязи. Усложнение общественных отношений создают предпосылки для перехода к управлению, которое детерминировано социально-политическими взаимосвязями и представляет собой воздействие субъекта на объект (в виде принуждения или побуждения), при котором реализуется воля субъекта власти. Возникновение самоуправления как альтернативы управлению в вопросах местного значения связано с развитием социально-культурных, человеческих отношений. Самоуправление является наиболее перспективным видом организации коллективной жизни, при котором выражается индивидуальная воля человека, совпадающая с волеизъявлением других членов коллектива, что способствует раскрытию человеческих качеств индивида.

- Институт местного самоуправления (далее – МСУ) находится в постоянном взаимодействии и с органами государственной власти, и с местным сообществом. В результате имеются две совокупности отношений, первая из которых находится в плоскости «Государство – МСУ», а вторая – в плоскости «МСУ – Человек». Совокупность отношений в плоскости «Государство – МСУ» образуется в результате установления Российской Федерацией и ее субъектами общих принципов организации местного самоуправления и осуществления органами МСУ своих публичных функций, исходя из политических требований. Институт МСУ при таком подходе рассматривается как неотъемлемая часть государственного управления. При этом органы МСУ выступают управляемым объектом для государственных структур и управляющим субъектом для местного сообщества. Следовательно, совокупность отношений, находящихся в плоскости «Государство – МСУ», представляет собой «государственную» составляющую института местного самоуправления, в которой в качестве приоритетной формы организации жизни доминирует управление. Совокупность отношений в плоскости «МСУ – Человек» возникает в результате деятельности органов

МСУ по решению вопросов местного значения, исходя из волеизъявления населения. Эти отношения относятся к «общественной» составляющей, для которой востребовано самоуправление. Поэтому формы организации жизнедеятельности в координатах «МСУ – Человек» можно обозначить общепринятым термином «общественное самоуправление», подчеркивающим негосударственные, неполитические аспекты организации жизни, которые сводятся не к служению государству, а к участию населения в решении местных проблем.

- Главные акторы политики – это те, кто принимает решения по распределению результатов общественного труда. По формальным основаниям такими акторами являются органы публичной власти; соответственно, институты власти местного самоуправления обладают политической атрибутивностью. Однако, поскольку муниципалитетами в России являются и небольшие поселения, и крупные мегаполисы, вклад каждого из них в экономику страны далеко не одинаков и результаты общественного труда, подлежащие перераспределению, могут быть совершенно разными, что в определяющей мере влияет на наличие политической составляющей. Практика становления местного самоуправления в современной России показывает, что такие виды муниципалитетов, как городские округа и муниципальные районы, во многом подобны государственным образованиям или их частям в виде административно-территориальных единиц, имеющим соответствующую политическую атрибутивность. Иначе складывается ситуация с политической атрибутивностью в городских и сельских поселениях, где доминируют вопросы местного значения. В этих образованиях не только в содержательном, но и в формальном выражении муниципальные органы не имеют практики уподобления государственным структурам. Экономические и политические факторы не исключаются из деятельности муниципальных органов этого уровня, но приоритетными в местных (локальных) сообществах являются межличностные взаимосвязи,

обусловленные социально-культурными детерминантами. Целостность этих взаимосвязей составляют неполитические формы организации жизни людей, осуществляемые посредством общественного самоуправления, в котором может принять участие практически каждый член местного сообщества. Отсюда следует, что неполитическая атрибутивность свойственна органам МСУ малых поселений или локализованных территорий городских округов.

- Публичные высказывания о реформе местного самоуправления как важном факторе приближения власти к народу остались сугубо декларативными. Фактическая цель муниципальной реформы – создание определенных политических условий для административного функционирования органов местной власти в едином русле государственной политики. Целенаправленная политика по встраиванию системы МСУ в единую вертикаль государственной власти является обоснованной и осуществляется достаточно успешно в городских округах и муниципальных районах, так как для этого есть необходимые политические предпосылки. На уровне же сельских и городских поселений это осуществить сложнее вследствие объективной востребованности там общественного самоуправления в качестве основного вида организации жизни членов местных сообществ. Эффективность управления зависит от сложившейся политической системы и политических взаимосвязей, а потенциал самоуправления может раскрыться только в плоскости неполитических отношений.

- Анализ политической практики в российских муниципалитетах показывает, что политическая субъектность населения относится к категории политических мифов. Осуществление форм непосредственной демократии открыто или латентно определяется политическими элитами, выступающими инициаторами, организаторами народных масс. Низкая политическая активность россиян обусловлена рядом социально-политических и социально-культурных причин. Во-первых, на местном

уровне ангажированность политических акторов видна более отчетливо, поэтому манипулировать населением достаточно сложно. Во-вторых, для подавляющего числа наших современников участие в политике не является первостепенной целью, особенно – на местном уровне, где доминируют межличностные, социально-культурные коммуникации, а жизненный приоритет заключается в решении социально-бытовых проблем. Объективные факторы, ограничивающие политические возможности влияния населения на организацию своей жизни в местных сообществах, дают основание предположить, что развитие непосредственной демократии в муниципалитетах России в большей степени зависит от общественной активности, не связанной с решением политических задач. Однако неполитические формы прямой демократии также представляют собой довольно редкое явление в российской действительности, чему способствуют уже не столько объективные, сколько субъективные причины. Во-первых, политические элиты, сетуя на инертность населения, целенаправленно противодействуют социальной активности граждан. Во-вторых, низкий уровень непосредственной демократии обусловлен тем, что большинство глав муниципальных образований сохраняют функции организаторов местного управления, а организаторы самоуправления в императивном статусе отсутствуют. Для преодоления сложившейся диспропорции необходимо предусмотреть институт организаторов неполитических форм общественной активности, специалистов по общественному самоуправлению.

- Организация неполитических форм участия населения в осуществлении местного самоуправления может быть успешной при определенной корреляции территориального пространства и количественных элементов, образующих устойчивую социальную систему, в пределах которой необходимо мобилизовать население на решение местных проблем. Основанием возникновения самоуправления является такой социально-культурный феномен, как «местные

сообщества», становление которых имеет практику в городских, сельских поселениях и локальных территориях городских округов. Следовательно, факторы становления местного сообщества имеют следующие характеристики: чем меньше территория и меньше проживающих там жителей, чем проще структура органов МСУ и прозрачнее их деятельность, тем больше востребовано общественное самоуправление и больше потенциальной возможности для его реализации. Однако подавляющая часть граждан России проживает в городах, в которых политическим решением установлена одноуровневая модель организации местного самоуправления. В результате значительно удлиняется пространство взаимодействия «население – органы МСУ», фактически обрывается взаимосвязь между общегородскими муниципальными структурами и локальными жилыми комплексами, в которых могли бы сформироваться местные сообщества. По объективным причинам на уровне целого города сплоченное сообщество не возникнет, что позволяет политическим элитам сохранять свой субъектный статус. Самоуправление возможно лишь в пределах местного сообщества и только в вопросах местного значения, которые доминируют при количестве жителей не более 10 000 человек, проживающих на компактной территории. При этом организация коллективной жизни в формах самоуправления представляет собой сложный социально-культурный процесс и требует профессиональной деятельности специалистов по работе с населением.

Обобщая вышеизложенное можно утверждать, что самоуправление как один из видов организации жизнедеятельности людей в России состоялось, но его дальнейшее развитие во многом зависит от воли политических руководителей, от грамотного и своевременного реформирования социально-политической системы.

IV. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Монографии (коллектив авторов):

1. Социально-политическая стабильность муниципальных образований в современной России: монография / под ред. В. А. Колесникова; Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО «ВФ-РАНХиГС», 2012. – 240 с. (Параграф «Непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления и социально-политическая стабильность», с. 202-226).

2. Политическая культура и гражданственность в современной России: коллективная монография / под. ред. д. полит. наук В.А. Колесникова; ФГБОУ ВПО Волгоградский филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2015. – 212 с. (Параграф «Политическая культура на муниципальном уровне и реформирование ТОС», с. 61-87).

3. Гражданская идентичность: социально-политический аспект исследования, факторы этноидентификации и самоуправления. Коллективная монография / под ред. д. полит. наук В. А. Колесникова; ФГБОУ ВО Волгоградский филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2016. – 236 с. (Параграф «Гражданская идентичность и местное самоуправление в современной России», с. 181-214).

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией РФ:

4. Фомин А.Н. Феномен «управление» в социально-политическом знании // Философия права. – 2013. – № 2. – С. 79-82.

5. Фомин А.Н. Политическая идентификация института муниципальной власти // *European Social Science Journal* (Европейский журнал социальных наук). – 2014. – № 6 (том 3). – С. 551-558.

6. Фомин А.Н. Феномен «самоуправление» в социально-политическом знании // *Философия права*. – 2014. – № 3. – С. 130-133.

Публикации в иных научных изданиях:

7. Фомин А.Н. Местное самоуправление на современном этапе – институт государства или гражданского общества? // *Качество жизни как фактор формирования гражданского общества / Материалы Всероссийской науч.-практ. конференции 6-7 октября 2011 г.* – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – С. 308-310.

8. Фомин А.Н. Самоорганизация и самоуправление в теории и практике гражданского участия на муниципальном уровне // *Россия в XXI веке: концептуальные и ценностные проблемы: материалы Всероссийской заочной науч.-практ. конференции, 28-30 ноября 2012 г./М-во образования и науки Рос. Федерации, Моск. гос. ун-т технологий и управления им. К.Г.Разумовского, Фил. в р.п. Светлый Яр Волгогр. области; [редкол.: Е.М. Дринова и др.].* – Светлый Яр, 2012 (Волгоград: Тип. «Феникс»). – С. 55-66.

9. Фомин А.Н. Организационно-территориальные уровни в крупном муниципальном образовании (на примере городского округа Волгоград) // *Гражданское общество и правовое государство: материалы науч.-практ. конференции, 20-21 февраля 2013 г.* / Моск. гос. ун-т технологий и управления им. К.Г.Разумовского, филиал. в р.п. Светлый Яр Волгогр. области – Волгоград: «Феникс», 2013. – С. 67-74.

10. Фомин А.Н. Институт территориального общественного самоуправления в системе муниципальной власти // *Современные научные исследования. Выпуск 2 – Концепт.* – 2014. – URL: <http://e-koncept.ru/2014/54680.htm>

11. Фомин А.Н. Политическое участие и политическая культура населения на муниципальном уровне: факторы обеспечения //

«Фундаментальные и прикладные исследования в России: проблемы и перспективы развития»: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (19 января 2015 г.). – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2015. – С.16-20.

12. Фомин А.Н. Общественная и властная природа института территориального общественного самоуправления // Современные научные исследования. Выпуск 3 – Концепт. – 2015. – URL: <http://e-koncept.ru/2015/85687.htm>

13. Фомин А.Н. Социальная миссия, цель, задачи и функции органов территориального общественного самоуправления // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. – 2015. – № 2. – С. 14-18.

14. Бардаков А.И., Фомин А.Н. Виды организации жизни людей современного общества // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. – 2015. – № 4. – С. 4-11.

15. Фомин А.Н. Полномочия органов территориального общественного самоуправления в сфере организации общественного обсуждения вопросов местного значения // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. – 2016. – № 3. – С. 62-65.

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

Фомин Александр Николаевич

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Специальность 23.00.02 - политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

Научный руководитель:

доктор политических наук, доцент А.И. Бардаков

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88