

На правах рукописи



МИТЯЕВА Евгения Николаевна

**ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

23.00.02 Политические институты,
процессы и технологии

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2019

Работа выполнена на кафедре «Политология и политическое управление» Воронежского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой «Политология и политическое управление» Воронежского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
СЛИНЬКО Александр Анатольевич

Официальные оппоненты: – **БЕЗВИКОННАЯ Елена Владимировна**
доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой «Правоведение, государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет»;
– **ГОЛУБЕВА Татьяна Геннадьевна**
доктор политических наук, доцент, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Института экономики и управления ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Ведущая организация: **МОАУ ВО «Воронежский институт экономики и социального управления» (г. Воронеж)**

Защита состоится 21 июня 2019 года в 15:00 часов на заседании совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 504.001.25, созданного на базе ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 302001, г. Орёл, ул. Панчука, д. 1, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Среднерусского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» и на сайте ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (режим доступа: <https://www.ranepa.ru/>)

Автореферат разослан « ___ » _____ 2019 года.

Автореферат размещен на сайте ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации « ___ » _____ 2019 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



О.В. Малахова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность выбранной темы исследования определяется особой значимостью проблемы усовершенствования механизмов реализации муниципальной политики. В настоящее время среди приоритетов внутренней политики Российской Федерации выделяется целый ряд направлений, реализация которых неизбежно затрагивает муниципальную сферу. Без включения местного самоуправления (МСУ) в эти процессы не только в качестве объекта, но и в качестве деятельного субъекта невозможно полноценное обеспечение соблюдения конституционных прав граждан, формирование гражданского общества, включенного в управление общественными делами.

Не только отечественный, но и зарубежный опыт политического развития доказывает, что важнейшими условиями эффективности политических систем, их легитимности и устойчивости являются повышение эффективности местного самоуправления, налаживание взаимодействия между органами местной и государственной власти, прежде всего исполнительной, способствующие установлению доверия между обществом и властью.

Также учитывая то, что именно на местном уровне происходит наиболее тесное взаимодействие граждан и власти, одной из главных задач государства, являющегося субъектом публичных правоотношений, наделенного полномочиями по определению основных принципов организации местного самоуправления, становится обеспечение функционирования политической системы на основе демократических принципов. Очевидно, что достичь этой цели возможно только при обеспечении демократизации всех общественно-политических институтов, в том числе, действующих на местном уровне. Таким образом, от успехов муниципальной политики напрямую зависит эффективность политической системы. Развитость местного самоуправления является важным показателем консолидированности демократии.

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление представляет собой одну из основ демократического конституционного устройства нашей страны, его самостоятельность относится к важнейшим принципам организации власти и является обязательным условием становления гражданского общества. В результате реформ местного самоуправления, проведенных в конце XX – начале XXI веков произошло закрепление принципов организационной и экономической самостоятельности системы местного самоуправления в законодательстве. На современном же

этапе демократизация местного самоуправления не завершена. Этот процесс сталкивается с серьезными препятствиями, связанными с оторванностью власти от общества, дефицитом доверия населения. Эта проблема имеет комплексный характер. С одной стороны, она проявляется в том, что гражданская активность населения находится на низком уровне. С другой стороны, она выражается в неготовности элементов политической системы к взаимодействию с обществом на основе сотрудничества.

Причины этой проблемы очень глубоки. У нее есть как институциональное, так и социокультурное измерение. В общественном сознании до сих пор не укоренилось представление о том, что именно граждане являются главными участниками местного самоуправления. А констатируемая отстраненность чиновников от граждан обусловлена не только недостатком демократичности существующей системы местного самоуправления, но и ее низкой финансовой обеспеченностью, что и препятствует решению органами местного самоуправления проблем местных сообществ. Таким образом, существует противоречие между ресурсной обеспеченностью органов местного самоуправления (как финансовой, так и кадровой) и тем объемом функций, который возложен на них в соответствии с национальным и региональным законодательством.

Не менее актуально и противоречие между закрепленной в Конституции автономностью органов местного самоуправления и тем, что эти органы фактически исполняют государственные обязательства перед гражданами. Также актуально противоречие между тем, что все органы муниципального управления в равной мере наделены определенными компетенциями и полномочиями и тем, что их реальная востребованность в различных муниципальных образованиях (МО) неодинакова.

Такое положение дел требует пристального изучения современной муниципальной политики и выработки научно обоснованных подходов к ее совершенствованию. Актуальность исследования определяется и значимостью проблемы повышения эффективности муниципальной политики в контексте развития демократической политической системы, необходимостью теоретического осмысления ее содержания и ее целей в условиях реформирования местного самоуправления.

Степень изученности проблемы определяется ее комплексным характером: проблемы муниципальной политики исследуются в рамках различных дисциплин, им посвящены работы по теории государства и права, конституционному и муниципальному праву, а также и политологические исследования.

Прежде всего, ставя задачу уяснения сущности местного самоуправления, требуется провести анализ существующих теорий местного

самоуправления, сконцентрировав внимание на тех научных подходах, которые раскрывают его двойственный характер. Исследование истоков и сущностного содержания понятия местного самоуправления привлекало внимание еще дореволюционных отечественных ученых: В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, Н.И. Кареева, Н.И. Ковалевского, В.Н. Лешкова, Б.Н. Чичерина и др.¹ Эволюцию теоретических представлений о местном самоуправлении исследовал М.Б. Горный.²

Также необходимой составляющей исследования является анализ существующих в современной российской науке подходов, предлагающих различные акценты в определениях местного самоуправления. Особую значимость представляют позиции таких исследователей как В.И. Фадеев,³ И.И. Овчинников,⁴ В.Н. Лексин,⁵ Н.В. Постовой,⁶ К.Ф. Шеремет,⁷ К.С. Бельский,⁸ Г.Н. Чеботарев.⁹ Отметим, что, несмотря на разницу в подходах, преобладает позиция, исходящая из признания двойственной природы местного самоуправления. Такие исследователи как М.В. Баглай,¹⁰ А.Я. Слива,¹¹ М.А. Краснов,¹² делают

¹ Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. – М., 1865.; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1891.; Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. – СПб., 1899. – Т.2. – 522 с.; Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. – Т. 2. – 739 с.; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. – Ч. I. – М., 1894. – 492 с.

² Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Ч. I. Муниципальная политика. – СПб. Издательство «ЮТАС», 2010. – 184 с.

³ Фадеев В.И., Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект, 2011. – 672 с.

⁴ Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Овчинников Иван Иванович. – М., 2000. – 354 с.

⁵ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. – М., 2001. – Т.1. – 992 с.

⁶ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. – М., 2002. – 335 с.; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: Юрист, 1995. – 190 с.

⁷ Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ (круглый стол в Институте государства и права РАН) // Государство и право. – 1997. – №5.

⁸ Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995. – 144 с.

⁹ Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в РФ. – Тюмень, 1995. – 148 с.

¹⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

¹¹ Слива А.Я. Тезисы о местном самоуправлении // Законодательство и экономика. – 2004. – № 8.

¹² Краснов М.А. Местное самоуправление – иллюзия или цель? // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. А.В. Иванченко. – М., 2004. – 304 с.

выводы о публично-властной природе местного уровня власти. Г.В. Атаманчук рассматривает местное самоуправление как особый государственно-общественный институт, имеющий своеобразное промежуточное положение в системе управления.¹³ И.В. Бабичев, С.А. Авакьян, П.А. Меркулов, Ю.С. Васютин, В.А. Ливцов, Д.Л. Цыбаков полагают, что организационная структура местного самоуправления сочетается в себе и публично-властные, и общественные элементы.¹⁴

Значительное число работ посвящено проблемам становления местного самоуправления в постсоветской России, критической оценке различных этапов муниципальной реформы. Процесс становления местного самоуправления в нашей стране подробно рассматривается в работах О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева,¹⁵ В.С. Мокрого,¹⁶ Е.С. Шугриной,¹⁷ В.И. Чиркина.¹⁸ Вопросы реформирования и перспективы местного самоуправления в нашей стране находятся в центре внимания таких исследователей как В.Я. Гельман, Л.В. Гильченко, И.А. Емельянова, З.М. Зотова, В.Г. Игнатова, А.А. Мишина, Г.А. Старцева и др.¹⁹

¹³ Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления. – М.: Издательство РАГС, 2005. – 488 с.

¹⁴ Авакьян С.А. Территориальное сообщество – проблемы правового статуса // Материалы международного симпозиума «Местное самоуправление: проблемы и решения». – М., 1996.; Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. – М.: ЗАО Издательский дом «Восточный рубеж», 2000; Меркулов П.А., Васютин Ю.С., Ливцов В.А., Цыбаков Д.Л. Общинное и местное самоуправление: история от Античности до Новейшего времени: Научная монография. – Орел: Издательство среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2018. – 240 с.

¹⁵ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.; Фадеев В.И. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации. – М.: ИНИОН РАН. 1994. – 34 с.

¹⁶ Мокрый В.С. Новая редакция федерального закона: разработка и обсуждение // Политика. – 2003. – № 4 (31). – С. 10–23.

¹⁷ Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. – М.: «Норма». 2017. – 272 с.; Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Вопросы федерализма: сборник научных работ / сост., отв. ред. С.В. Нарутто. – Т. IV. – М.: РГ-Пресс. 2018. – 384 с.

¹⁸ Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юрист, 1999. – 400 с.

¹⁹ Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеологии, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право/ Под ред. С. Рыженкова. – М.: МОНФ, 1998. – С. 12–26.; Гельман В.Я. Вокруг реформы органов местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс // Местное самоуправление: теория и практика/ Под ред. Г. Люхтерхандт при участии В.Я. Гельмана. – М.: Фонд Ф. Науманна, 1996. – С.48–58.; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционно-правовой и институциональный анализ: дис. ... канд юрид наук: 12.00.02 / Емельянов Николай Алексеевич. – М., 1998. – 373 с.; Игнатов В.Г., Бутов В. И. Зарубежный опыт

Вопросам взаимодействия и взаимного влияния федеральных, региональных и местных органов власти посвящены работы: С.И. Рыженкова, С.И. Смолия, Н.В. Зубаревич, Р.Ф. Туровского, Д.Н. Нечаева, Е.С. Селивановой и др.²⁰ В этом ряду можно назвать и диссертационные исследования, например, работы исследования ученых-юристов, Т.М. Бялкиной,²¹ В.А. Щепачева.²² Следует отметить, что проблемы местного самоуправления и муниципальной политики в нашей стране, преимущественно находятся в поле исследования юристов, которые изучают как общие направления развития правового регулирования деятельности органов местного самоуправления,²³

местного самоуправления и российская практика. – М., Ростов н/Д: Книжный Дом “Университет”, Издат. центр “МарТ”, 1999. – 224 с.; 1. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление: Учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 384 с.; Игнатов В.Г., Хрипун В.И. Региональные особенности местного управления и самоуправления. – Ростов н/Д: Издательство Северо-Кавказского научного центра высшей школы, 1996. – 198 с.;

²⁰ Рыженков С.И. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе системы местного самоуправления (1994–97 гг.) // Местное самоуправление: теория и практика. Сост. и ред. Г. Люхтерхндт. 2-е изм. и доп. изд. – М.: Фонд Фридриха Науманна, 1997. – С.73–129.; Смолий С.И. Новая модель самоуправления в России: история становления // Вестник РУДН. – 2005. – № 8. – С. 114–123.; Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51.; Нечаев Д.Н. Концепция локальных сообществ сельских территорий в системе взаимодействия групп интересов, акторов региональной и местной политики // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – Т. 10 – № 3. – С. 53–60.; Нечаев Д.Н., Селиванова Е.С. Гармонизация численности, бюджетных ресурсов и полномочий сельских поселений: формирование ответственности низовой муниципальной власти перед населением (на примере областей ЦЧР). – Воронеж: Издательско-полиграфический центр “Научная книга”, 2015. – 134 с.; Регион как субъект политики и общественных отношений / Под ред. Н.В. Зубаревич. – М.: Московский общественный научный фонд. 2000, Серия “Научные доклады”, Вып. 107. – 224 с.

²¹ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бялкина Татьяна Михайловна. – Саратов, 2007. – 591 с.

²² Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Щепачев Виктор Александрович. – М., 2014. – 538 с.

²³ Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Беспалов Юрий Владиславович. – Омск, 2017. – 193 с.; Ежукова О.А. Проблемы эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ежукова Ольга Алексеевна. – М., 2013. – 267 с.; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционно-правовой и институциональный анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Емельянов Николай Алексеевич. – М., 1998. – 373 с.

так и отдельные частные аспекты – имущественные, организационно-кадровые, политико-правовые и др.²⁴

Особо следует остановиться на работах экспертов Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС, подготавливающего ежегодные научно-аналитические доклады о состоянии местного самоуправления в России.²⁵

Проблемы муниципальной политики и местного самоуправления в Воронежской области активно разрабатываются такими исследователями как специалисты по муниципальному праву Т.М. Бялкина,²⁶ Ю.В. Агибалов,²⁷

²⁴ Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Белоусова Елена Вениаминовна. – М., 2011. – 468 с.; Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Алексеев Игорь Александрович. – Ростов н/Д, 2007. – 476 с.; Соломаха Д.В. Управление муниципальным имуществом и местным бюджетом как функция местного самоуправления: правовые основы и проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соломаха Дмитрий Вячеславович. – Воронеж, 2017. – 252 с.; Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Крамаренко Светлана Викторовна. – Воронеж, 2013. – 234 с.; Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Еремин Алексей Роевлович. – Саратов, 2003. – 414 с.

²⁵ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Вопросы федерализма: сборник научных работ / сост., отв. ред. С.В. Нарутго. – Т. IV. – М.: РГ-Пресс. 2018. – 384 с.; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шуриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2017. – 484 с.; Петухов Р.В. Теория и практика российского самоуправления / Под ред. Ю.Л. Шульженко. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2017. – 280 с.; Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. – М.: «Норма», 2017. – 272 с.; Петухов О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти в России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Петухов Олег Александрович. – М., 2005. – 199 с.

²⁶ Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45) август. – С. 1609–1614; Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2006. – №10. – С. 44–51; Бялкина Т.М. Актуальные вопросы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления // Юридические записки. – 2013. – № 3 (26). – С. 68–74.

²⁷ Агибалов Ю. В. Проблемы развития местного самоуправления и подходы к их решению // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 1 – С.86–90.; Агибалов Ю.В. Муниципальные образования Воронежской области в условиях реформирования экономической основы местного самоуправления: современное состояние и проблемы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. – 2009. – № 1 (56). – С. 210–216; Агибалов Ю.В. Правовое регулирование муниципального управления в Российской Федера-

О.Ю. Агибалова,²⁸ политологи В.И. Селютин²⁹, Л.Н. Алисова, Е.А. Захарова,³⁰ Р.И. Мельникова³¹, В.В. Мониин,³² В.В. Черникова,³³ З.В. Пономарева,³⁴

ции: практика, проблемы, направления совершенствования. – 2016. – Т. 24. – № 3. – С. 12–16.; Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед, или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4. – С. 23–33.; Агибалов Ю.В. Местное самоуправление в Воронежской области: опыт, проблемы и направления развития. – Воронеж: Правительство Воронежской области, 2015. – 80 с.; Агибалов Ю.В. Местное самоуправление. – Воронеж: Научная книга, 2015. – 500 с.; Агибалов Ю.В. Экономико-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Агибалов Юрий Владимирович. – Воронеж, 2003. – 248 с.

²⁸ Агибалова О.Ю. Правовое и кадровое обеспечение муниципального управления. – Воронеж: ИПЦ Научная книга, 2011. – 138 с.; Агибалова О.Ю., Агибалов Ю.В. Подготовка и повышение квалификации кадров муниципального управления: практика, проблемы, направления совершенствования. – Воронеж: ИПЦ Научная книга, 2013. – 239 с.; Агибалова О.Ю. Развитие системы подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления в регионе: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Агибалова Ольга Юрьевна. – Курск, 2012. – 24 с.

²⁹ Селютин В.И. Местное самоуправление: некоторые итоги реформирования в экспертных оценках // Власть. – 2016. – Т. 24. – №3. – С. 17–20.; Селютин В.И. Некоторые политические итоги реформы системы местного самоуправления в России и ее региональные особенности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. – 2013. – № 2. – С. 167–168.

³⁰ Алисова Л.Н., Захарова Е.А. Исследование имиджа органов местного самоуправления // Наука. Культура. Общество. – М.: Издательство: Российская академия социальных наук. – 2017. – № 3–4. – С. 102–111.

³¹ Мельникова Р.И. Потенциал взаимодействия муниципальной власти и населения в развитии гражданского общества // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 48–52.; Мельникова Р.И. Социальные практики поддержки местного самоуправления органами государственной власти: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 5. – С. 61–66.; Мельникова Р.И., Захарова Е.А. Практика использования социологических исследований в обеспечении муниципального управления // Дьяльновские чтения. Материалы международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 200–207.; Мельникова Р.И., Мельников И.А. Реформа местного самоуправления в системе демократических преобразований в России // Власть. – 2016. – № 3. – С. 20–25.

³² Мониин В.В. Итоги реформы местного самоуправления 2003–2008 гг. в Воронежской области // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2015. – №1. – Т4. – С. 146–152.; Мониин В.В. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 1990–е годы: На примере Нижнего Поволжья: дис. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Мониин Вадим Владимирович. – Астрахань, 2004. – 209 с.

³³ Черникова В.В. Институциональные аспекты взаимодействия государственных и муниципальных органов власти Воронежской области // Регион как субъект политики и общественных отношений / Под ред. Н.В. Зубаревич. – М.: Московский общественный научный фонд. 2000, Серия “Научные доклады”. – Вып. 107. – С. 158–165.

³⁴ Пономарева З.В. Совершенствование муниципально-территориального устройства Воронежской области как предпосылка устойчивого социально-экономического развития региона // Вестник Тамбовского государственного университета. – Т.18. – Вып. 2, 2013. – С. 680–683.

Е.Б. Зюзина, А.А. Романовский, А.Е. Лопатин, В.Д. Нечаев,³⁵ которые рассматривают развитие муниципального управления на региональном уровне, в частности, и в Воронежской области.

Объект исследования – муниципальная политика в Российской Федерации.

Предмет исследования – приоритеты и особенности реализации муниципальной политики в Российской Федерации.

Целью исследования является анализ проблем реализации муниципальной политики на современном этапе развития Российской Федерации.

Задачи исследования:

- проанализировать содержание понятия «муниципальная политика» с точки зрения различных теоретико-методологических подходов;
- определить направления политического влияния органов государственной власти на развитие местного самоуправления;
- определить направления и возможности муниципальной политики органов местного самоуправления;
- проанализировать трансформацию муниципальной политики в процессе политического реформирования в Российской Федерации;
- исследовать направления реализации муниципальной политики в Воронежской области;
- определить пути совершенствования муниципальной политики в современной России.

Гипотеза исследования. На становление российской модели местного самоуправления оказывают влияние две во многом противоположные тенденции, чередование которых во многом связано с колебаниями политического курса. При этом реализация каждой из них имеет своеобразные негативные последствия. Проявления негативных последствий, связанных с развитием самостоятельности местного самоуправления, выражаются в снижении его эффективности в силу возрастания транзакционных издержек в процессе взаимодействия между уровнями власти. Негативные последствия тенденции, связанной с ростом влияния

³⁵ Зюзина Е.Б., Романовский А.А. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. – 2015. – № 2. – С. 66–70.; Лопатин А.Е. Управление муниципальными образованиями в процессе совершенствования системы местного самоуправления в России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Лопатин Алексей Евгеньевич. – Ярославль, 2009. – 198 с.; Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02 / Нечаев Владимир Дмитриевич. – М., 2008. – 498 с.

органов государственной власти на систему местного самоуправления, приводят к бюрократизации последнего и к увеличению дистанции между гражданами и властью на локальном уровне. Продуктивным подходом к преодолению указанных недостатков является развитие разнообразных, соответствующих местным особенностям форм и инструментов взаимодействия трех субъектов - граждан, органов местного самоуправления и органов государственной власти различного уровня, ориентированных на совместное решение актуальных социально-экономических и политических проблем.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет институциональный подход, в рамках которого делается акцент на изучении трансформации институциональных условий деятельности органов местного самоуправления в процессе государственно-политического реформирования. Данный подход позволяет анализировать становление преобладающих подходов к муниципальной политике в процессе демократизации политических институтов и властных практик.

Также необходимо применение системного и структурно-функционального подхода, которые позволяют связать представления о механизмах взаимоотношений различных уровней государственной власти с местным самоуправлением, а также органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в процессе формирования и реализации муниципальной политики.

Эмпирическую базу исследования составляют различные группы источников. Прежде всего, это федеральные нормативные правовые акты,³⁶ законы субъектов РФ о местном самоуправлении и о муниципальной службе, в особенности законы Воронежской области, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты.

³⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) [Электронный ресурс]: – Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство (дата обращения 12.05.2018); Европейская хартия местного самоуправления. Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации. – Серии европейских договоров. – № 122. Страсбург, 15.10.1985. [Электронный ресурс]: – Режим доступа: URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (дата обращения 01.05.2018); Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство (дата обращения 12.05.2018); Федеральный закон от 25.03.2007 № 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство (дата обращения 12.05.2018); и др.

Во-вторых, это вторичные данные общероссийских социологических исследований института социологии РАН, института социальных и политических исследований РАН, РАНХиГС и др. Также были использованы результаты социологических исследований, проводимых в Воронежской области по заказу региональных органов власти.

Кроме того, использованы статистические данные, в частности по показателям эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Область диссертационного исследования соответствует п. 2 Паспорта специальности 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии;³⁷ а также п. 11.³⁸

Научная новизна исследования. Автором проведено комплексное исследование теоретико-методологических основ муниципальной политики и ее реализации в процессе политического реформирования на национальном уровне и в масштабах Воронежской области. Также автором проведено исследование и дана оценка эффективности форм взаимодействия органов государственной власти Воронежской области с органами местного самоуправления в вопросах реализации муниципальной политики.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Закрепленная в Конституции дуалистическая модель местного самоуправления сложилась во многом благодаря диалектическому взаимодействию «государственной» и «общественной» тенденций в условиях переходных политических процессов. В процессе дальнейшего развития государственной муниципальной политики можно отметить две противоположные тенденции, обусловленные различными подходами к пониманию роли и места местного самоуправления в политической системе. Первая направлена на закрепление самостоятельной его роли как особой формы народовластия, обеспечение автономности которой исключительно важно для поддержания принципов демократического

³⁷ «Политическая система, ее структура. Функции политической системы. Типология политических систем. Модели политических систем: сравнительный анализ. Природа и функции государства. Типы и формы государства и государственной власти. Государственная система. Основные характеристики правового государства. Государство и гражданское общество. Государственная политика и управление. Виды государственной политики. Эволюция политической системы и государственной политики Российской Федерации в постсоветский период, ее основные характеристики.»

³⁸ «Теория управления: генезис и основные подходы. Специфика управления в общественных системах. Политическое управление. Институты, формы и механизмы политического управления, критерии эффективности. Факторы риска. Методика анализа политического риска. Главные акторы политического управления. Современные концепции политического управления. Публичная политика. Структура и технология политического управления. Политическое управление в современной России: характер, основные направления, специфика.»

государственно-политического устройства. Вторая же направлена на трансформацию дуалистической модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в административную модель. Можно заключить, что формирование российской модели местного самоуправления не завершено, при этом продолжается поиск оптимальных подходов к ее выстраиванию, который испытывает на себе влияние колебаний политического курса.

2. На практике, при реализации данных подходов в процессе политического реформирования, актуализируются риски их упрощения и радикализации. Сторонники самостоятельности местного самоуправления формируют систему, в которой не урегулирован процесс взаимодействия властей различного уровня, что на практике приводит к постепенному снижению функциональной самостоятельности местного самоуправления в политической системе. Сторонники встраивания местного самоуправления в «вертикаль власти» склонны подменять его муниципальным управлением, недооценивая потенциал самоорганизации общества. Это приводит к бюрократизации управления на местном уровне, снижению легитимности института МСУ.

3. На рубеже 1990–2000 годов в политическом сознании элит происходит трансформация представлений о местном самоуправлении. Формируется подход, основанный на представлении о необходимости интегрировать местное самоуправление в единую систему публичной власти, что объяснялось его неспособностью решать возложенные на него задачи по обеспечению потребностей граждан самостоятельно. Результаты муниципальной реформы, осуществленной на основании Федерального закона №131-ФЗ, не в полной мере решили проблемы МСУ. Можно выделить ряд направлений, требующих особого внимания: это задача разграничения полномочий между различными уровнями власти, решение которой должно соответствовать определенным в Конституции РФ и в Европейской хартии местного самоуправления принципам самостоятельности МСУ; проблема финансовой обеспеченности полномочий органов МСУ; низкая гражданская активность на местном уровне, вызванная как институциональными, так и политико-культурными ограничениями.

4. Преобразования в сфере местного самоуправления, осуществляемые на современном этапе, нацелены на обеспечение более продуктивного взаимодействия органов государственной власти различного уровня с органами местного самоуправления, а также на повышение качества управления. Логика реформы основана на прагматическом подходе, согласно которому первоочередной задачей должно стать выстраивание такой системы, которая будет способна эффективно решать отнесенные

к ее компетенции вопросы. При характерной для нашей страны неравномерности регионального развития, большом количестве дотационных регионов, растущей в условиях экономического кризиса задолженности субъектов федерации, взаимодействие между государственной и муниципальной властью, прежде всего, должно быть нацелено на обеспечение социально-экономического благополучия граждан. Демократизация же местного самоуправления в этом случае выступает не как самоцель, а как средство более тонкой настройки муниципальной политики на потребности населения.

5. Факторы, обуславливающие слабость местного самоуправления, коренятся как в особенностях государственной муниципальной политики, так и в особенностях политической культуры российского социума. Исходя из этого, целесообразно предположить, что изменение модели взаимоотношения органов государственной власти, органов местного самоуправления и граждан должно происходить на основе инициатив, исходящих от всех трех субъектов такого взаимодействия.

6. Результаты муниципальной реформы в Воронежской области говорят о возможности эффективного взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением. В регионе создан широкий набор достаточно гибких инструментов такого взаимодействия, среди которых сотрудничество с системой органов территориального общественного самоуправления, общественные палаты и общественные советы при органах власти, сеть общественных приемных губернатора. В результате в Воронежской области наблюдается ряд положительных тенденций в развитии местного самоуправления, что отражается и в опросах общественного мнения. Тем не менее, необходима работа, направленная на повышение уровня открытости и доступности органов местного самоуправления и дальнейшее развитие муниципальной демократии.

Теоретическая и практическая значимость работы. Материалы исследования представляют определенный интерес при дальнейшем теоретическом исследовании муниципальной политики, при изучении процессов реформирования местного самоуправления в РФ, исследовании становления местного самоуправления в Воронежской области.

Положения диссертационной работы могут найти применение при разработке рекомендаций по развитию взаимодействия органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Также они могут использоваться в процессе разработки и преподавания таких учебных дисциплин как «Муниципальная политика», «Система государственного и муниципального управления», «Региональная политика».

Степень достоверности результатов, полученных в ходе исследования, обусловлена использованием теоретических исследований, заложивших основы научных знаний о местном самоуправлении и его роли в политической системе общества, а также результатов изучения современной муниципальной политики отечественными и зарубежными учеными. Научные выводы подкреплены достаточным массивом данных, включающим нормативные правовые акты, данные общероссийских и региональных социологических исследований, статистические данные, в частности по показателям эффективности деятельности органов местного самоуправления. Также достоверность полученных результатов обусловлена доказуемостью выдвинутой гипотезы, использованием научной методологии сбора и обработки информации, научной аргументированностью основных положений и выводов диссертации.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации обсуждались на методологических семинарах, региональных, всероссийских и международных научно-практических конференциях. Ряд теоретических положений и выводов исследования апробирован в публикациях, включая статьи в изданиях, входящих в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на заседании кафедры политологии и политического управления Воронежского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ».

Структура диссертации определяется целью и логикой исследования. Работа включает введение, три главы (восемь параграфов), заключение, список использованных источников и научной литературы.

П.ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень научной разработанности проблемы, определяется объект и предмет, цель и задачи исследования, излагаются основные теоретико-методологические принципы, определяется эмпирическая база, научная новизна, гипотеза, положения, выносимые на защиту, характеризуется теоретическая и практическая значимость работы, апробация результатов исследования.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования муниципальной политики»** – автор рассматривает основные

подходы к исследованию данного направления политики, определяет ее акторов, анализирует результаты влияния государственной политики на развитие местного самоуправления, а также направления муниципальной политики органов местного самоуправления, реализуемой в локалитетах.

В первом параграфе – «**Муниципальная политика: понятие, содержание**» – определяются основные понятия, такие как «муниципальная политика» и «местное самоуправление», а также дается обзор основных теоретико-методологических подходов к их исследованию, применяемых в политических науках.

Большинство определений политики подчеркивает роль государства в ее формировании и реализации. Рассмотрение же политики как сферы общественной жизни, в которой происходит артикуляция различных интересов, предполагает несколько иной ракурс анализа. И о муниципальной политике мы можем говорить как о целенаправленном воздействии органов государственной власти на процессы, происходящие на муниципальном уровне, так и как о самостоятельной управленческой деятельности местных властей в рамках своей компетенции. Согласно Конституции РФ, муниципальная власть не входит в структуру государственной власти. Местное самоуправление обладает многими характеристиками института гражданского общества, и не следует забывать о том, что местное самоуправление является одним из уровней публичной власти, частью политической системы общества. Если подчеркивать связь местного самоуправления с государственным управлением, то такой ракурс рассмотрения ставит под угрозу признание ценности этой самостоятельной роли. В процессе формирования государственной муниципальной политики в Российской Федерации прослеживаются обе тенденции – как направленная на закрепление самостоятельной роли местного самоуправления как особой формы народовластия, обеспечение автономности которой исключительно важно для поддержания принципов демократического государственно-политического устройства, так и нацеленная на трансформацию дуалистической модели взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления в административную.

Теории местного самоуправления также предлагают различные подходы к пониманию его природы и роли в политической системе. Одна группа теорий исходит из самостоятельности и автономии местного самоуправления, обеспеченной экономическими и политическими полномочиями, а другая – из того, что местное самоуправление должно рассматриваться как часть системы государственного управления, осуществляемого на местном уровне при участии местного сообщества. В работе рассматриваются теория свободной общины, общественная теория

самоуправления, государственная теория местного самоуправления. Что касается теорий, сложившихся на протяжении XX века, то среди них можно назвать дуалистическую теорию, локалистский подход, группу неомарксистских интерпретаций местного самоуправления, теорию общественного выбора и ряд других.

Современные российские исследователи в большинстве разделяют точку зрения о том, что местное самоуправление имеет двойственную природу, но акценты в определениях местного самоуправления при этом различаются. Этот подход в принципе соответствует сложившейся в РФ модели местного самоуправления. Во многом благодаря диалектическому взаимодействию «государственной» и «общественной» тенденций в условиях переходных политических процессов, сложилась закрепленная в Конституции дуалистическая модель местного самоуправления.

Во втором параграфе – **«Влияние государственной политики на развитие местного самоуправления»** – рассматриваются муниципальные реформы, а также гарантии со стороны государства, под которыми понимается определенный набор институциональных условий и средств, закреплённый в нормативных правовых актах, обеспечивающих возможность осуществления местного самоуправления. Реформирование данного общественно-политического института рассматривается в контексте процессов модернизации и демократизации. Делается вывод о том, что степень муниципальной автономии зависит от характера государственной муниципальной политики, который может варьироваться в рамках одной политической системы под влиянием различных условий. Развитие местного самоуправления в нашей стране как раз является примером взаимодействия противоположных тенденций – децентрализации и повышения его автономии и усиления государственного контроля и регламентации деятельности органов местного самоуправления при ограничении их самостоятельности.

В третьем параграфе – **«Муниципальная политика органов местного самоуправления»** – рассматривается политика, реализуемая данными органами в рамках возложенных на них полномочий, а также механизмы привлечения гражданского общества к участию в управлении общественными делами на локальном уровне. Самостоятельное решение вопросов местного значения органами местного самоуправления позволяет говорить о том, что они вырабатывают и реализуют определенную политику (понимаемую как управленческую деятельность). Также органы местного самоуправления осуществляют ряд переданных полномочий, участвуя в реализации государственной и региональной политики на местном уровне. В параграфе

анализируются основные подходы к социальной и экономической политике органов местного самоуправления, различные модели включения этих органов в хозяйственную деятельность.

В рамках муниципальной политики рассматриваются возможные подходы к реализации такой задачи как развитие организационных форм, предназначенных для привлечения населения к решению местных вопросов, стимулирования интереса к самоорганизации для решения вопросов местного значения. Особое внимание обращается на то, что важнейшим условием эффективности муниципальной политики местных органов власти является осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Во второй главе – **«Реализация муниципальной политики в Российской Федерации»** – анализируются этапы трансформации и институализации местного самоуправления в России, а также политические условия, явившиеся предпосылками применения ряда муниципальных реформ.

Первый параграф – **«Трансформация института местного самоуправления России в период 1993–2003 годов»** – посвящен анализу основных направлений совершенствования данного социально-политического института в указанный период. В развитии местного самоуправления в России можно выделить несколько этапов, связанных со стадиями политического развития страны. Институциональные основы системы местного самоуправления закладывались в условиях демонтажа предшествующей политической системы, а затем продолжали становление в условиях активного государственного строительства и последовавшего укрепления государства.

Начальные этапы связаны с развитием местного самоуправления в период «перестройки» и с поиском модели данного общественно-политического института в условиях распада СССР с 1991 г. по 1993 г. Новая система местного самоуправления начала формироваться после кризиса 1993 г. Конституция придала демократическим правам граждан высокий статус. Однако их укоренение в качестве рутинных, повседневных политических практик, с одной стороны, требует регулярной низовой гражданской активности, а с другой – принципиальной поддержки гражданской самостоятельности со стороны политического руководства. Формирование гражданской культуры в России до сих пор не завершено, а процессы укрепления центральной власти зачастую приводили к наступлению на прерогативы местного самоуправления. Поэтому в развитии системы местного самоуправления в России сложилось множество противоречий.

На этапе принятия Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» происходил поиск моделей эффективного взаимодействия между

региональной и местной властью с одной стороны, а также местной представительной и административной властями. Но особенности политических процессов второй половины 1990-х годов предопределили незавершенность формирования целостной системы местного самоуправления.

Во втором параграфе – **«Муниципальная реформа 2003 года: основные направления и результаты»** – рассматриваются основные государственные механизмы реформирования местного самоуправления, реализованные в указанный период. На рубеже 1990 - 2000 годов в политическом сознании элит формируется подход, во многом противоположный тому, который исходил из приоритета автономии органов местного самоуправления от государства. Реформа 2003 г. основывалась на представлении о необходимости интеграции местного самоуправления в единую систему публичной власти. После принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошло усиление политической власти федерального центра, что повлияло на изменение сложившейся схемы взаимоотношений между региональной властью и органами местного самоуправления, а само местное самоуправление подверглось унификации и рационализации наряду с другими системами публичной власти.

Можно утверждать, что результаты муниципальной реформы, осуществленной на основании Федерального закона № 131-ФЗ, не полностью соответствовали намеченным целям. При этом можно выделить ряд направлений, требующих особо пристального внимания. Прежде всего, это задача разграничения полномочий между различными уровнями власти, решение которой должно соответствовать определенным в Конституции РФ и в Европейской хартии местного самоуправления принципам самостоятельности местного самоуправления. Также актуальной осталась проблема финансовой обеспеченности полномочий муниципальных органов. Наконец, серьезным препятствием для развития местного самоуправления оставалась низкая гражданская активность на местном уровне, вызванная как институциональными, так и политико-культурными ограничениями.

В третьем параграфе – **«Современный этап российской муниципальной реформы»** – автор рассматривает особенности реализации на государственном уровне управленческих решений, направленных на совершенствование института местного самоуправления, начиная с 2014 года. Российская система местного самоуправления сталкивается с такими серьезными проблемами как недостаточность финансовой базы, постоянное влияние региональных органов власти на процессы принятия решений на локальном уровне, низкая легитимность органов местного самоуправления, не пользующихся значительным доверием

граждан, а также недостаток квалифицированных кадров в системе муниципальной службы.

Преобразования в сфере местного самоуправления, осуществляемые с 2014 г., укладываются в реформаторский тренд, главным императивом которого является повышение эффективности управления. Федеральный закон № 136-ФЗ «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» расширил возможности властей субъекта федерации в области муниципальной политики. Также он закрепил перечень обязательных полномочий муниципальных образований, не подлежащий сокращению, что следует оценить положительно. Но некоторые аспекты реформы, например, расширение практики конкурсного избрания глав муниципалитетов и преобразования муниципальных районов в городские округа вызвали особенно ожесточенные споры в среде экспертов и практиков.

Тем не менее, на наш взгляд, говорить о несостоятельности российского местного самоуправления как политического института и о подмене местного самоуправления местным управлением, осуществляемым органами государственной власти, все же не следует. На современном этапе развития местного самоуправления наиболее отчетливо проявляется прагматическая составляющая политики, ориентированной на повышение эффективности системы местного самоуправления как на условие успешного социально-экономического развития

После принятия нового закона не все проблемы развития муниципальной службы были решены. Незавершенность механизмов распределения правительственных полномочий, преобладание традиционной управленческой культуры, слабость экономической базы местного самоуправления, наблюдаемая нестабильность его территориальной организации, – эти явления обуславливают институциональную слабость российского местного самоуправления. Эта комплексная проблема существует уже длительное время и требует разрешения в контексте целостной, непротиворечивой концепции развития местного самоуправления.

Третья глава – **«Повышение эффективности муниципальной политики на современном этапе развития новой России»** – посвящена исследованию основных направлений трансформации муниципальной политики на региональном уровне, тенденций развития локальной демократии, происходящих под влиянием изменения политических условий.

В первом параграфе – **«Этапы становления и развития местного самоуправления в субъекте Российской Федерации»** – рассматриваются результаты применения механизмов совершенствования института местного самоуправления в Воронежской области, а также направления его дальнейшего развития.

В данном субъекте федерации собственная региональная законодательная база местного самоуправления начала формироваться еще до принятия Федерального закона № 154-ФЗ (Закон Воронежской области от 28.12.1994 № 8-з «О местном самоуправлении в Воронежской области»). В регионе были разграничены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, определен круг выборных должностных лиц, срок их полномочий и статус, порядок избрания главы муниципального образования, регулировалась деятельность представительного органа местного самоуправления, определялись формы прямого волеизъявления граждан, устанавливались гарантии местного самоуправления и определялась его финансово-экономическая основа. Региональный закон установил, что в области должна быть сформирована двухуровневая система местного самоуправления.

Во второй половине 90-х годов, после принятия Федерального закона о местном самоуправлении Воронежская область оказалась в числе регионов, которые сохранили систему муниципальных органов на всех уровнях: районов, городов, поселков и сельсоветов. В этом отношении область разительно отличалась от большинства регионов. В процессе становления и развития системы местного самоуправления в регионе были определенные сложности. Наиболее существенные проблемы касались финансирования муниципалитетов, были не до конца урегулированы вопросы ответственности органов местного самоуправления, оценки их деятельности, вопросы взаимодействия с органами государственной власти.

Регион приступил к реализации Федерального закона №131-ФЗ одним из первых. И если некоторые субъекты федерации пошли по пути принятия собственных законов, то в Воронежской области продолжил действовать закон 1994 г., в дополнение к которому было принято 29 специализированных законов. В основном они были направлены на разрешение болезненного вопроса о разграничении полномочий между уровнями власти. Существенные изменения в ходе реформы претерпело административно-территориальное устройство, постепенно расширялась практика найма руководителя администрации по контракту.

В 2014 г. начался новый этап реформирования. В Воронежской области для выработки оптимального подхода к имплементации закона

№136-ФЗ по инициативе губернатора была сформирована рабочая группа с привлечением глав администраций муниципальных районов (городских округов). Группа приняла решение о предоставлении муниципальным образованиям возможности самостоятельно осуществлять выбор одного из двух вариантов как в процессе формирования районного Совета народных депутатов, так и в процессе избрания глав муниципальных образований. Как и в других регионах, расширилась практика перехода к конкурсному избранию главы муниципалитета.

В результате процессов становления и развития системы местного самоуправления в Воронежской области, в ней отчетливо проявились проблемы, типичные для многих регионов РФ. При этом региональная власть, в отличие от многих других субъектов РФ, проводила достаточно гибкую политику в области законодательного обеспечения деятельности местного самоуправления. Сформированную в Воронежской области модель муниципальной политики можно определить как либерально-патерналистскую: стремясь учитывать потребности и мнения представителей муниципального сообщества, региональная власть все же ориентировалась на решение более прагматической задачи, нежели обеспечение соответствующей демократическим стандартам автономии местного самоуправления. На первое место вышло обеспечение выполнения функций местного самоуправления, связанных с социально-экономическим развитием муниципалитетов. При невозможности быстрого решения задач обеспечения органов местного самоуправления высококвалифицированными кадрами и всеми необходимыми материальными ресурсами, региональное руководство взяло на себя более активную роль в муниципальной политике.

Второй параграф – **«Приоритетные формы взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и гражданского общества по совершенствованию муниципальной политики»** – посвящен характеристике условий и методов повышения устойчивости института местного самоуправления на региональном уровне. В Воронежской области получили развитие различные формы взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности. Одной из наиболее широко распространенных и успешных является сотрудничество с системой органов территориального общественного самоуправления (ТОС). Их количество в регионе превышает тысячу. Руководство региона видит в этой форме самоуправления субъект, в перспективе способный взять на себя широкий круг разнообразных задач. Для поддержки ТОСов правительство региона использует систему грантов. Гранты также распределяются по итогам различных конкурсов, проводимых среди муниципальных образований региона. Так, например,

свое развитие получает инициативное бюджетирование в рамках реализации гражданских и местных инициатив. В данном случае грантовая поддержка является не основной целью – конкурсы также являются действенным средством повышения стандартов муниципального управления.

Можно отметить положительные тенденции в сфере развития сотрудничества органов местного самоуправления с гражданским обществом. В регионе на различных уровнях действуют общественные палаты и общественные советы при органах власти, активизирована работа Совета муниципальных образований. Для работы с отдельными гражданами создана сеть общественных приемных губернатора.

Иные формы участия общественности в совместной с органами местного самоуправления работе: наказы избирателей, местные референдумы, проводимые по инициативе граждан, общественные слушания и общественная экспертиза муниципальных правовых актов, также получили свое развитие. В Воронежской области были приняты специальные законы «Об общественной экспертизе», «Закон о наказах избирателей депутатам». Применение же такой формы непосредственной демократии как опрос граждан регулируется решением представительного органа муниципального образования. Что касается местных референдумов, то в Воронеже был всего лишь один случай его организации. Несмотря на невостребованность данной формы непосредственной демократии по сравнению, с другими регионами, был принят закон о гражданской инициативе.

Применительно к Воронежской области можно говорить об определенных успехах в развитии механизмов реализации муниципальной политики. Совершенствование механизмов взаимодействия между региональными органами власти и органами местного самоуправления, развитие взаимодействия с гражданским обществом, механизмов обратной связи, – все это позволяет говорить об определенных положительных тенденциях в совершенствовании местного самоуправления, фиксируемых общественным мнением. Тем не менее, необходима работа, направленная на повышение уровня открытости и доступности органов местного самоуправления и дальнейшее развитие муниципальной демократии. Необходимые для этого меры должны быть приняты как на местном уровне (например, просветительская работа с населением), так и на федеральном (меры, направленные на расширение доступности разнообразных форм профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих и на повышение престижа муниципальной службы).

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы, определены тенденции и направления совершенствования муниципальной политики.

Основные положения и результаты диссертации отражены в 15 научных публикациях, общим объемом 3,5 п.л.:

- в журналах, входящих в перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Митяева, Е.Н. О проблемах реализации муниципальной политики [Текст] / Е.Н. Митяева // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. – 2015. – №4. – С. 73–76. (0,2 п.л.).
2. Митяева, Е.Н. Сущность муниципальной политики в контексте двойственности природы местного самоуправления [Текст] / Е.Н. Митяева // Теории и проблемы политических исследований. – 2017. – Т. 6. – №5. – С. 33–41. (0,45 п.л.).
3. Митяева, Е.Н. Современный этап реформирования местного самоуправления в контексте задач социально-экономического развития регионов [Текст] / Е.Н. Митяева // Регион: системы, экономика, управление. – 2018. – № 1(40). – С. 114–118. (0,2 п.л.).

- в других научных журналах и сборниках:

4. Митяева, Е.Н. Совершенствование механизмов формирования представительных органов муниципальных образований в контексте развития муниципальной демократии [Текст] / Е.Н. Митяева // Мегатренды мировой политики : Сборник научных статей. – Воронеж, Ред.-изд. отдел ВФ РАНХиГС, 2014. – С. 74–80. (0,3 п.л.).
5. Митяева, Е.Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления в РФ [Текст] / Е.Н. Митяева // Государство и общество в современной политике : Сборник научных статей. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2014. – С. 68–75. (0,35 п.л.).
6. Митяева, Е.Н. Развитие местного самоуправления на постсоветском пространстве [Текст] / Е.Н. Митяева // Государственная и муниципальная служба в России: опыт, проблемы, перспективы развития : Материалы 8-й всероссийской научно-практической конференции. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2015. – С. 103–106. (0,15 п.л.).
7. Митяева, Е.Н. Проблемы взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти и гражданским обществом [Текст] / Е.Н. Митяева // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5–6 листоп. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської]. – К.: НАДУ, 2015. – С. 181–183. (0,15 п.л.).
8. Митяева, Е.Н. Об этапах формирования выборных органов местного самоуправления Рамонского муниципального района Воронежской области и поселений, входящих в его состав [Текст] / Е.Н. Митяева // Местное самоуправление в Воронежской области: этапы становления и направления

- совершенствования : Материалы круглого стола (Воронеж, 19 декабря 2014 г.) / Под общей ред. Ю.В. Агибалова. – Воронеж: Правительство Воронежской области, 2015. – С. 71–77. (0,35 п.л.).
9. Митяева, Е.Н. Проблемы повышения эффективности местного самоуправления [Текст] / Е.Н. Митяева // Патриотизм у системи сучасних суспільних цінностей: Матеріали XV науково-практичної конференції. – К.: ВНЗ «Національна академія управління», 2015. – С. 88–90. (0,15 п.л.).
 10. Митяева, Е.Н. Развитие местного самоуправления в странах запада: теоретическое осмысление [Текст] / Е.Н. Митяева // Формирование профессиональной компетентности специалистов в системе непрерывного образования: Материалы 10-й международной научно-практической конференции. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2015. – С. 164–168. (0,2 п.л.).
 11. Митяева, Е.Н. Диалог органов местного самоуправления и общества как путь решения муниципальных проблем [Текст] / Е.Н. Митяева // Актуальные проблемы профессионального образования : Материалы 13-й всероссийской заочной научно-практической конференции. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2015. – С. 31–34. (0,15 п.л.).
 12. Митяева, Е.Н. Муниципальная политика: понятие и сущность в контексте дуализма местного самоуправления [Текст] / Е.Н. Митяева // Государственное и муниципальное управление в России: опыт, проблемы, перспективы развития: Материалы 10-й международной научно-практической конференции. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2017. – С. 105–112. (0,35 п.л.).
 13. Митяева, Е.Н. Пути формирования отечественной модели местного самоуправления [Текст] / Е.Н. Митяева // Социально-политические процессы в современном мире: взгляд молодых: материалы 3-й студенческой научно-практической конференции. Выпуск 3. – Воронеж: Ред.-изд. отдел ВФ РАНХиГС, 2018. – С. 105–112. (0,15 п.л.).
 14. Митяева, Е.Н. Социально-экономическое развитие регионов и повышение эффективности местного самоуправления [Текст] / Е.Н. Митяева // Государство и общество в современной политике: сборник научных статей. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2018. – С. 189–192. (0,2 п.л.).
 15. Митяева, Е.Н. Современный этап российской муниципальной реформы [Текст] / Е.Н. Митяева // Государство и общество в современной политике: сборник научных статей. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2019. – С. 115–119. (0,25 п.л.).

Сдано в набор 18.04.2019 г. Подписано в печать 19.04.2019 г.
формат 60 x 84 1/16 Бумага офсетная. Гарнитура Journal.

Усл. печ. лист. 1. Тираж 120 экз. Заказ № ____

Издательство Среднерусского института управления –
филиала РАНХиГС.

302001, г. Орел, ул. Панчука, д. 1.