



На правах рукописи

ЛЯХОВ ВИКТОР ПАВЛОВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
ПО ФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
кандидат политических наук
Буров Андрей Владимирович

Ведущая организация: Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова

Защита состоится «3» июля 2009 г. в 9-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам
при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу:
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-
Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «2» июня 2009 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70,
к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кислицын С.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Организация эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления является одной из важнейших задач административной реформы в России. Федеральный закон ФЗ-131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать кардинальные шаги в развитии исследуемого в данной работе политического института. Добавим здесь, что новая социальная и политическая среда формируется в условиях технологических изменений, конкуренции за людские ресурсы, новые идеи и подходы к решению проблем территориального развития.

Развитие институтов самоорганизации граждан имеет долгосрочную перспективу. Новые подходы должны соединять в себе конкурентность и стимулирование общественной добровольной инициативы, направленной на вовлечение населения в решение существующих проблем. Однако в ходе реформирования органов местного самоуправления на практике пока не удалось создать «новую модель» взаимоотношений между местным самоуправлением (МСУ) и государственными структурами, построенной на принципах равенства и партнерства.

Президент России Д.А. Медведев охарактеризовал деятельность по развитию местного самоуправления как одну из приоритетных задач государства. Он убежден, что местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху. В Послании Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. руководитель государства отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

Опираясь на свой опыт руководства, региональные власти постоянно пытаются доказать федеральному центру, что они могут оказывать влияние на ситуацию в муниципалитетах. Однако, становится ясно, что с каждым годом делать это им будет все сложнее и сложнее, поскольку необходимые системные и качественные изменения начинают инициироваться не элитой, а несистемными акторами.

Далее, в соответствии с действующим законодательством органы МСУ должны обеспечивать и во многом обеспечивают политиче-

ское и территориальное представительство интересов населения, но действующая система практически слабо, а то и вовсе не учитывает общественное мнение по актуальным проблемам развития территорий.

В муниципальных структурах отсутствуют практики предоставления населению антикризисных программ, что в принципе подтверждает наличие системных дисфункций функционирования властных структур. На многих территориях общественная жизнь находится в состоянии застоя и все попытки изменения ситуации за счет инициирования изменений «сверху» заканчиваются провалом.

Говоря о кризисе в глобальном масштабе автор также имеет в виду перманентный кризис дотационных территорий и субъектов федерации. Неэффективное управление в условиях кризиса рассматривается нами как политическая некомпетентность с далеко идущими последствиями. Мы убеждены, что необходимо тщательно проанализировать ранее принятые решения относительно реформы МСУ, и в дальнейшем принимать в высшей степени взвешенные решения по проблеме функционирования территориальных сообществ в посткризисный период. А пока со всей определенностью следует сказать, что политические партии участвуют в реформировании МСУ в большей мере формально, непрозрачность финансирования местных партийных структур питает рост недоверия к ним. Все это вместе взятое не способствует росту партийного авторитета в местных сообществах. Очевидно, что выход из кризиса возможен только при наличии высокомотивированных на развитие лидеров местных сообществ и доверия населения к их программе действий. Все вышеуказанное подтверждает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Проблематика местного самоуправления в отечественной политологии находилась и находится в фокусе исследовательского интереса исторически достаточно длительное время. Исследования осуществлялись как в дореволюционной России (см. работы В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, А.И. Васильчикова, В.Н. Лешкова, Н.М. Коркунова)¹, так и во времена СССР.

¹ См.: Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1984; Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России: Собр. соч. Т. IX. - СПб., 1904; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1-3. - СПб., 1869-1871; Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. - М., 1865; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. - СПб., 1909.

Большой вклад в современные концепции МСУ внесли Барциц И.Н.¹, Баснак Д.В.², Гладышев А.Г.³, Игнатов В.Г., Понедельков А.В., Рудой В.В., Старостин А.М., Кокарев И.Е.⁴, Макущенко Л.В.⁵, Плюснин Ю.М.⁶ и другие исследователи. В последние годы стали появляться исследования, затрагивающие различные аспекты формирования имиджа муниципальных образований в сети Интернет и иных телекоммуникационных сетях⁷. Вопросы развития демократии на местном уровне с использованием возможностей новейших технологий поднимаются в трудах Бондаренко С.В.⁸, Бекелева А.К.⁹, Денисовой Ж.А.¹⁰ и др.

¹ См.: Барциц И.Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 1. С. 124-142.

² См.: Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 4. С. 4-26.

³ См.: Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. – М., 1999.

⁴ См.: Кокарев И. Е. Жилтоварищества, территориальная община и общественное самоуправление. - М.: Народный Фонд, 1997

⁵ См.: Макущенко Л.В. Муниципальные отношения и их особенности в современной России – М.: Наука, 2008.

⁶ См.: Плюснин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 3. С. 38-50.

⁷ См.: Мерсиянова И.В. Коммуникативное пространство органов власти и общественности на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 3. С. 197-211; Ивойлова О. Ю. Электронное правительство в формировании позитивного имиджа региона // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 3. С. 51-60; Жулин А.Б., Костырко А.А, Смирнова Ж.И. Перспективы развития порталов государственных услуг в контексте административной реформы в РФ // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 3. С. 177-187.

⁸ См.: Бондаренко С.В. Общественные сети и демократия на местном уровне // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. - СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2002. С. 264-266; Бондаренко С.В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ. – Ростов-на-Дону: Издательство РГУ, 2004; Бондаренко С.В. Социальные технологии «электронной демократии» (попытка верификация конструкта) // Сайт Фонда им. К. Аденауэра, Международная Интернет-конференция «Демократия в информационном обществе: перспективы для России в свете международного опыта», 2 июня - 7 июля 2004 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.adenauer.ru/report.php?lang=2&id=279>. -Загл. с экрана.

⁹ См.: Бекелев А.К. Место Интернет-сообществ в структуре современного гражданского общества и их влияние на государственное управление // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. -СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2002. С. 8-10.

¹⁰ См. Денисова Ж.А. Проблема информационного неравенства в мире и в России. / Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. - М.: Альфа-М, 2003. -Т. 2. С. 11-13.

Изучаются территориальные основы МСУ¹, особенности правотворчества органов МСУ² и организации социального партнерства³, предоставления муниципальных услуг⁴, анализируются сложившиеся противоречия в развитии МСУ⁵, а также права на осуществление местного самоуправления⁶. Большое внимание уделяется анализу зарубежного опыта муниципального управления⁷, выявлению особенностей социальных и политических процессов в условиях системного кризиса действующих на территории предприятий и организаций⁸, особенностям локальной идентичности⁹, наконец, влияния политического поведения граждан на взаимодействие муниципальных и региональных органов власти¹⁰.

¹ См.: Сергеев А.А. Территориальные основы местного самоуправления: проблемы и пути их решения // Проблемы современного правового развития. Вып. 2. - Воронеж. 2001. С. 171-180.

² См.: Розенфельд В.Г., Сергеев А.А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью // Известия вузов. Правоведение. 2000. № 6. С. 69-78.

³ См.: Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство. - М.: Школа культурной политики, 1996.

⁴ См.: Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. - М.: Изд-во Экслибрис Пресс, 2008.

⁵ См.: Иванова Л.Н. Особенности муниципализации современной России: достижения и противоречия. // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 4. С. 185-191.

⁶ См.: Шугрина Е.С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 2. С. 131-146.

⁷ См.: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. - М., 1971; Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. - М., 1990; Местные органы в политической системе капитализма. - М., 1985; Штанина М.А. Местное самоуправление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). - М., 1994; Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление. М., 1984; Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. 1991. № 5; Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. Минск, 1981; Структура и функции местных коллективов во Франции. - М., 1993; Местное самоуправление в Германии (Германский Фонд международного правового сотрудничества). - М., 1996; Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 3. С. 61-73; Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах (перевод с англ. Е. Душиной) // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 2. С. 73-87; Проскурякова Л.Н. Сравнение основных характеристик политики взаимодействия с общественностью российских органов исполнительной власти, ВБ и ЕБРР в России // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 4. С. 120-134.

⁸ См.: Данилов Н.О. Проблема обострения социальных процессов в организации в период системного кризиса. Управление социальными процессами и использование их особенностей в антикризисном управлении персоналом. - Тюмень: ТГМИЭУП, 2003.

⁹ Морозова Е. В., Улько Е. В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы // ПОЛИТЭКС, 2008, № 4.

¹⁰ См.: Холопов В.А. Непосредственное участие граждан в местном самоуправлении как поле для взаимодействия органов государственной и местной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 7. С. 101-104; Гонтмахер Е.Ш. и др. Общественные объединения нового типа. - М., 2008.

Это многообразие точек зрения и подходов к определению понятий «местное самоуправление» и «местное сообщество», зачастую становится причиной неправильного или неопределенного понимания самой сущности и специфики политических взаимодействий в локальных социумах современной России. Общеизвестно, что в органах власти имеются как сторонники, так и противники реформы государственной и муниципальной службы¹.

Важное место в исследовательском дискурсе уделялось трансформации роли некоммерческих организаций в жизни местных сообществ². Это особенно важно, потому что феномен «местных сообществ» как элемент формирующегося в России гражданского общества³, а также феномен представлений об идеальном общественном устройстве⁴ воспринимается обществом, отдельными его слоями весьма и весьма неоднозначно.

В отечественной политической науке остается малоразработанным вопрос о системообразующих практиках местного самоуправления, их отражении в господствующей идеологии. Нерешенным остается вопрос формирования социальной базы местного самоуправления⁵, сохраняется гендерное неравенство во властных структурах муниципального уровня⁶, система подготовки и переподготовки муниципальных служащих не соответствует требованиям времени⁷, равно как и

¹ См.: Оболонский А.В. Сторонники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 2. С. 43-49.

² См.: Мамонов М. В., Заббаров А. Г. Возможности конструирования сетевых структур третьего сектора через формирование повестки дня НКО // ПОЛИТЭКС, 2008, № 4.

³ См.: Бородин Ф.М. Третий сектор в социальном государстве и местное самоуправление. - Новосибирск, 1999; Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры. - М.: Издательство Фонда «Общественное мнение», 2008.

⁴ См.: Лукин А. Политический идеал и политический режим в постсоветской России // Pro et Contra, 2008, № 4.

⁵ См.: Мерсиянова И.В. Проблема формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 1. С. 52-66.

⁶ См.: Беляева Г.Ф. Политическая активность женщин в России // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 1. С. 143-164.

⁷ См.: Барабашев А.Г., Пархоменко С.Ю. Современное состояние и перспективы дальнейшего развития дополнительного профессионального образования (ДПО) госслужащих России // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 1. С. 184-205; Королев В.А. Повышение квалификации государственных служащих: потенциал развития государственно-частного партнерства // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 2. С.182-195.

оценка эффективности их труда¹. Все вышесказанное обусловило появление исследовательской лакуны, на изучение которой направлено настоящее диссертационное исследование.

Объект исследования – процессы и результаты формирования местных сообществ и местного самоуправления в современной России.

Предмет исследования – особенности реализации государственной политики современной России по формированию местных сообществ и местного самоуправления

Цель исследования – установить существующие дисфункции реализации государственной политики современной России по формированию местных сообществ и местного самоуправления и выработать соответствующие рекомендации в указанной сфере.

Задачи исследования:

- дать оценку дисфункциям системы МСУ и оценить перспективы их устранения;
- оценить роль парламентских партий в реализации государственной политики России по формированию местных сообществ и местного самоуправления;
- выявить ключевые составляющие формирования мотивации протестного политического действия в местных сообществах;
- проанализировать степень эффективности механизма противодействия криминализации жизни и криминального захвата власти на местном уровне;
- обосновать предпосылки появления института специалистов по работе с местными сообществами;
- в целях активизации политической жизни местных сообществ оценить возможности использования инструментов «электронной демократии».

Теоретико-методологическая основа исследования. Работа выполнена на базе классической теории политических институтов. В работе применяется *принцип историзма*, позволивший провести анализ традиций и генезиса местного самоуправления и местных сообществ, выявить исторические особенности данного процесса, влияющие на становление института МСУ в современной России.

¹ См.: Соловьев О.В. Система оценки персонала государственной гражданской службы (на примере практики Белгородской области) // Вопросы государственного и муниципального управления Public Administration, 2008, № 4. С. 175-184.

Автор пользовался *принципами сравнительного анализа, институционального подхода*, исследованиями по *теории самоуправления*. Как базисная форма демократической государственности местное самоуправление может рассматриваться с различных точек зрения, например нормативной, социальной, субъектной. Разумеется, автор не прошел мимо них. Взаимосвязь политических действий муниципальной элиты и общественного мнения рассматриваются нами в контексте теоретических построений Д. Домхоффа.

В диссертации использованы теоретические конструкты Ч. Тили, указывавшего, в частности, что дедемократизация зачастую идет быстрее демократизации, Р. Инглхарта, установившего корреляцию между уровнем межличностного доверия и политической активностью граждан; Ф. Фукуямы и Р. Патнема разработавших теорию социального капитала. Кроме того, использована концепция Н. Нилисена, в соответствии с которой «участие – это широкий термин, объединяющий различные ситуации участия граждан в процессе принятия решений»¹, и эту что данную дефиницию следует рассматривать как континиум, на одном конце которого принятие решения полностью в руках городских агентств (властей), тогда как на другом – полностью зависит от самих граждан².

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных исследований автора диссертации по тематике функционирования общественно-государственных институтов, результаты исследований ВЦИОМ, Аналитического Центра Юрия Левады, а также иных исследовательских организаций. В качестве эмпирического материала автор широко использовал политические факты, опубликованные в прессе.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

– выявлено, что одной из базовых дисфункций существующей системы МСУ является отсутствие механизмов политических взаимодействий с местными сообществами;

¹ Nelissen N. Methods of Public Participation in Western Europe. Experiments with Public participation in Urban Renewal in western European Municipalities // "Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment" Ed. by Tjeerd Deelstra & Oleg Yanitsky. - M., Mezhdunarodnye otnosheniya, 1991. p. 53.

² Там же. С. 56.

- установлено, что в реализации государственной политики России по формированию местных сообществ и местного самоуправления остается крайне незначительной роль парламентских партий;

- выявлено, что ключевыми составляющими формирования мотивации протестного политического действия в местных сообществах являются: недостаточная гибкость властных механизмов структур МСУ; отсутствие объективной оценки деятельности актива местных сообществ, непрозрачный характер расходования бюджетных средств;

- доказано, что в действующей концепции реформирования МСУ отсутствуют эффективные механизмы противодействия криминализации местной жизни и криминального захвата власти;

- установлено наличие предпосылок появления нового института специалистов по работе с местными сообществами;

- доказано, что использование инструментов «электронной демократии» позволит активизировать политическую жизнь местных сообществ и создать механизмы общественного контроля над деятельностью муниципальной бюрократии.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1. В рамках созданной системы местного самоуправления слабо проработаны вопросы создания механизмов политических взаимодействий на уровне местных сообществ. Консервация данного состояния негативно повлияет на эволюцию политических институтов на местном уровне.

2. В реализации государственной политики России по формированию местных сообществ и местного самоуправления легитимированные политические субъекты местного самоуправления теряют авторитет у граждан и деградируют, поскольку не оправдывают возлагавшихся на них надежд по повышению уровня жизни большей части населения и реализации права на благоприятную окружающую среду, что способствует росту политической аномии и увеличивает риск прихода во власть несистемных акторов. Этот вывод напрямую следует также адресовать парламентским партиям и их работе в данном направлении.

3. В современной России не существует проекта модернизации роли местных сообществ в решении территориальных проблем с точными сроками исполнения и списком должностных лиц, ответствен-

ных за его исполнение. Базой как мотивации, так и самого протестного политического действия в местных сообществах продолжают оставаться:

1) недостаточная гибкость властных механизмов структур МСУ, неспособность муниципальной элиты быстро и адекватно реагировать на изменяющиеся вызовы развития территориального сообщества;

2) отсутствие какой-либо оценки или, напротив, наличие необъективной оценки в части определения эффективности расходования бюджетных средств руководителями МСУ, что негативно воспринимается общественностью;

3) отсутствие справедливой оценки вклада неформальных лидеров и активистов местного сообщества в решение актуальных проблем.

4. В существующей концепции реформирования МСУ отсутствуют эффективные механизмы противодействия криминализации местной жизни и криминального захвата власти. Ориентация на примат силовых ведомств в решении указанной проблемы не может быть признана оптимальной, поскольку сотрудники правоохранительных органов сами являются частью социума и поэтому нередко оказываются в сфере влияния криминальных социальных сетей. Бюрократия малоэффективна в вопросах недопущения во власть криминала, а наиболее действенным инструментом противодействия этому процессу является органическая солидарность здоровой части местного сообщества.

5. В настоящее время в России сформировались предпосылки появления нового института – института специалистов по работе с местными сообществами. На первый план здесь выходит разработка - на уровне регионов и муниципальных образований - соответствующих целевых программ. Подготовку специалистов могли бы взять на себя вузы, а финансирование переобучения может осуществляться за счет бюджетных средств, выделяемых на переподготовку безработных.

6. Инструменты «электронной демократии» позволят организаторам местных сообществ придать импульс активизации политико-социальной жизни на территориях, внедрить инновационные технологии управления местными сообществами, что позволит создать механизмы общественного контроля над деятельностью муниципальной бюрократии.

Научно-практическая значимость исследования. Полученные в диссертации результаты могут быть использованы при разработке теории местного самоуправления, в деятельности работников государственного и муниципального управления с целью совершенствования системы местного самоуправления в России и системы отношений государства и местных сообществ.

Положения и материалы диссертации могут также использоваться для подготовки и преподавания общих и специальных курсов по политологии, сравнительной политологии, политической регионалистике, государственному и муниципальному управлению в российских и зарубежных вузах, а также в системе подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на 3 конференциях, были опубликованы в статьях и тезисах научных докладов, в том числе в публикации в журнале из списка ВАК РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 142 страницы состоит из введения, трех глав, 8 таблиц и заключения. Библиография содержит 220 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе диссертационного исследования «**Теоретико-методологические основы и детерминанты государственной политики по формированию местных сообществ и местного самоуправления в современных условиях России**» автором предпринят анализ теоретической базы взаимодействий в политической системе страны институтов «местное самоуправление» и «местное сообщество» с целью выявления предпосылок формирования модели оптималь-

ных взаимоотношений указанных акторов в сложившихся в России политических условиях. Автором также будут рассмотрены дисфункции существующей в стране системы МСУ.

Выступая на Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, 14 ноября 2006 года Д.А. Медведев констатировал: само население еще психологически не привыкло к мысли о том, что от местных органов власти многое зависит.

В начале главы автор рассматривает базовые для исследования понятия, к которым относятся: местное самоуправление; местное сообщество; формы непосредственной демократии. Кроме того, акцентировано внимание на правовой основе местного самоуправления, трудностях встраивания МСУ в «вертикаль власти».

Бюрократический аппарат МСУ не может обеспечить воспроизводство различных форм социального поведения во времени и в пространстве, поскольку оно возникает в процессе взаимодействий граждан. В этом основное отличие между органами местного самоуправления и территориальным сообществом.

Используя терминологию Фридриха Хайека, именно территориальное сообщество обеспечивает «спонтанный порядок» и ориентирует граждан на нормы морали и социальные ценности, в то время как структуры МСУ выполняют функции переплетения повседневных практик с правом, политикой в ее абстрагированной форме. При сохранении существующих политэкономических правил игры, муниципальная бюрократия будет стремиться не допускать к принятию решений неформальных лидеров местных сообществ, апеллируя, при этом, к необходимости стабильного развития, которому якобы может помешать излишняя активность населения.

Как любые бюрократические структуры, структуры муниципального управления становятся в ходе своей деятельности консервантом общественного застоя, тормозя утверждение стандартов социальной и политической жизни в территориальных образованиях. Такой результат вполне объясним, поскольку в идеологии реформирования слабо была представлена ориентация политиков и граждан на поиск такого начала, которое могло бы объединить всех жителей независимо от их политической ориентации и способствовать развитию социальных аспектов общественной жизни.

В условиях кризиса одной из первых жертв секвестирования стали муниципалитеты. Уже в начале кризиса ряд муниципальных образований потерял до половины своих бюджетов. В дальнейшем, по мере развития кризисных явлений, финансирование из региональных бюджетов будет сокращаться, хотя общеизвестно, что для многих муниципальных образований региональные дотации остаются основным источником выживания.

Автор диссертации подчеркивает, что еще до начала реформирования МСУ региональные и муниципальные власти столкнулись с проблемами, для которых, в условиях многонациональной и многоукладной страны, не имелось и не могло быть универсальных решений. И хотя на федеральном уровне началась разработка модели организации и функционирования местных сообществ, психологическая неготовность к реформам муниципальной элиты и методическая неподготовленность руководителей муниципальных образований к действиям в новых условиях не привели к заметным положительным переменам.

Даже несмотря на то, что в организационном плане реформа местного самоуправления проходит достаточно успешно, в решении политико-социальных вопросов заметных сдвигов не наблюдается, а внедряемые новации не привели к повышению активности граждан, усилению ответственности за состояние дел в населенных пунктах. Вышеприведенные тезисы подкреплены в диссертации аргументами, многочисленными эмпирическими данными, в числе которых и данные социологических исследований.

В то же время находящаяся во власти муниципальная элита в политическом отношении не антропоцентрична и потому не нуждается в активных местных сообществах.

В основе указанного ментального дискурса лежит ложный посыл, в соответствии с которым масштабы социальной активности будут подрывать монополию элиты на доступ к ресурсам, на выбор пути развития и, следовательно, легитимность власти. Такая ситуация характерна практически для всех регионов и большинства муниципальных образований.

Исходя из приводимых в диссертации эмпирических данных, видно, что только один из 15 респондентов доверяет органам МСУ и считает, что они способны помочь в противодействии коррупционным практикам отдельных чиновников. С точки зрения восприятия населением соответ-

ствия органов МСУ требованиям демократичности, приведенные цифры свидетельствуют о наличии процессов дедемократизации.

На качество управленческих паттернов негативно влияет низкая квалификация значительной части специалистов, пришедших в органы местной власти в ходе реформирования МСУ. Система муниципально-го управления пирамидально замкнута на первое лицо, что, возможно, полезно с точки зрения исполнительской дисциплины, но не способствует развитию сетевых форм взаимодействий в местном сообществе.

В данном контексте достаточно показательно, что фактически провалилась идея формирования общественных палат на муниципальном уровне, поскольку муниципальная бюрократия восприняла эту форму организации структур гражданского общества как некий право-защитный инструмент, использование которого могло бы ограничить полновластие правящих элит.

Далее в диссертации отмечается, что в условиях кризиса многочисленные муниципальные бюджетники и льготники рискуют оказаться в худшем положении, чем федеральные, что еще больше усилит недоверие к властным структурам на местном уровне.

В рамках стабильной и при этом развитой политической системы велика *роль парламентских партий в функционировании структур местного самоуправления*. На выборах именно партии должны демонстрировать возможности коллектива единомышленников. Однако в современной России на практике такого не происходит, поскольку большая часть партийного актива в межвыборный период не ориентирована на созидательную деятельность по реализации предвыборных обещаний. Отсутствие в отечественной политической культуре практик отчета депутатов за проделанную работу компенсируется гипертрофированным влиянием на исход голосования, так называемого административного ресурса.

О существовании указанного ресурса населению известно, следствием является политическая аномия. Либо принятие решений остается за муниципальной бюрократией, в результате чего рано или поздно возникает отчужденность населения от власти, о чем свидетельствует значительное число испорченных бюллетеней. Этот фактор также говорит о протестном голосовании и недоверии к муниципальным выборам как к институту демократии современной России.

Реалии всех экономических кризисов таковы, что нельзя избежать роста протестных настроений населения, роста влияния оппозиционных групп, структур и партий. Существовавший долгие годы *status quo* «партии власти» уже не может гарантировать предсказуемость выборов, обеспечивать контроль над действующими на территориях политическими и общественными акторами, повышать активность граждан в защите своих прав и интересов. Но эти процессы можно смягчить за счет продуманной муниципальной политики, опирающейся на ресурсы местного сообщества и допускающей политический плюрализм.

Во второй главе диссертационного исследования «**Особенности функционирования местных сообществ как политико-социальных акторов**» автор отмечает роль местных сообществ в политической системе государства и акцентирует внимание на отсутствии юридических и экономических прав у этой формы организации населения.

Во время кризисов и переустройства общества в политической системе действуют очень мощные механизмы и силы, приводящие их в движение. В свою очередь, при наличии общих локальных целей граждане объединяются в общественные структуры. При определенных обстоятельствах локальные цели уходят на второй и даже на третий план, перерастая в общенациональные действия.

При этом объединившиеся в рамках местного сообщества граждане могут как регистрировать объединение в органах госвласти, так и осуществлять свою деятельность без образования юридического лица, что чаще всего и наблюдается. В качестве примеров подобного рода действий назовем здесь экологические протесты, выступления местных сообществ против локальной застройки и т.д. и т.п.

Структурированные местные сообщества являются выразителями широко распространенного в российском конституционном законодательстве понятия «законный интерес». Применительно к рассматриваемой в диссертационном исследовании проблематике, речь идет о законных интересах местных сообществ в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. В указанном контексте местные сообщества – выступают в качестве *alter ego* структур местного самоуправления, превращаясь в политических акторов.

Влияние среды обитания на паттерны политического поведения признается как отечественными, так и зарубежными исследователями.

Разница в восприятии путей решения существующих в местных сообществах проблем заключается в том, что отечественные авторы чаще всего только констатируют наличие проблем, в то время как зарубежные политологи предлагают эволюционные модели. Одной из таких моделей является концепция «общества соучастия» (stakeholder society). Автор подробно рассматривает особенности указанной модели.

Базовым признаком местных сообществ должно быть взаимодействие различных социальных групп. Создание комфортной социальной среды для всех жителей территориального образования подразумевает поощрение гражданской активности с привлечением СМИ и иных средств межличностной коммуникации к указанным процессам. Речь в данном случае идет об общем жизненном контексте, от которого прямо и непосредственно зависит успешность внутрирегиональной политической коммуникации и выстраивания политического дискурса в сфере реформирования системы муниципального управления. Иначе говоря, в местных сообществах субъект политического действия не предшествует событию, субъект возникает в самом событии.

Ключевыми составляющими формирования мотивации политического действия в местных сообществах на взгляд диссертанта являются:

1) недостаточная гибкость властных механизмов структур МСУ, неспособность муниципальной элиты своевременно и адекватно реагировать на изменяющиеся вызовы развития территориального сообщества;

2) отсутствие в целом какой-либо оценки или, напротив, наличие необъективной оценки эффективности расходования бюджетных средств руководителями МСУ, что негативно воспринимается общественностью;

3) отсутствие объективной оценки вклада неформальных лидеров и активистов местного сообщества в решение актуальных проблем.

Соответственно, государственную политику по формированию местных сообществ и местного самоуправления в России следует рассматривать через пересечения (как парные, так и общую область) таких направлений как политика государства по *обеспечению устойчивого развития территорий*, государственная экономическая политика в сфере обеспечения занятости населения; политика в области образования и культуры, направленная на *повышение ресурсного потенциала*

проживающего на территории населения, социального капитала территориального сообщества. Речь идет об основных направлениях, в большинстве из которых структуры бюрократии МСУ оказались неэффективными.

Если обратиться к опыту стран с развитыми демократиями, то можно легко убедиться, что указанный результат был легко прогнозируем еще в начале реформирования МСУ, поскольку ни в одной стране мира муниципальная бюрократия не обладает необходимым объемом ресурсов для решения существующих социальных, политических и экономических проблем. Зато успешно функционируют де-факто отсутствующие в современной России негосударственные механизмы принуждения: в социальной сфере существует общественное мнение, в политической – инструменты делиберативной демократии, в экономической – добровольный труд по улучшению среды обитания и т.д.

Диссертант отмечает, что и во времена существования СССР институт представительства интересов населения носил хотя во многом и формальный, но достаточно конкретный характер. Например, уличные комитеты, добровольная народная дружина (ДНД), практика проведения субботников и воскресников, клубы по интересам, кружки, созданные на общественных началах. Но, фактически, только в настоящее время появились предпосылки к социальному партнерству муниципальной власти и местного сообщества.

На практике это означает, что, к примеру, к разработке социально-экономического плана развития территории могут быть привлечены все граждане, а не только депутаты и представители общественных структур. Участники обсуждения должны брать на себя обязательства по решению тех или иных проблем (благоустройство, помощь в уменьшении безнадзорности детей, улучшению добрососедских отношений и т.д. и т.п.). Реализация взятых обязательств является ключевым моментом функционирования территориального сообщества.

Жителям необходимо разъяснять, что упомянутые выше действия являются не принуждением, а практическим воплощением прав и обязанностей гражданина, предусмотренных Конституцией страны, а также реализацией на практике нравственных ценностей, присущих россиянам, являются реальным воплощением социального партнерства. Поскольку дефиниция «социальное партнерство» является ключевой, диссертант акцентирует внимание на ее смысловом наполнении.

По его мнению, применительно к теме диссертационного исследования, необходимо вести речь о том, что местное сообщество в процессе деятельности социального партнерства де-факто выполняет функции, которые самостоятельно, в силу объективных и субъективных причин, не может реализовать муниципальная бюрократия. Косвенным результатом подобного рода деятельности становится здоровая социальная и политическая среда. Однако реализация творческого потенциала невозможна без координации – процесса, в ходе которого должны принимать участие не только неформальные лидеры местных сообществ, но и официальные лица МСУ.

Сегодня именно лидеры территориального сообщества и главы администраций должны показать людям долгосрочную перспективу, объяснить стратегию развития на несколько лет вперед и роль каждого жителя в проводимом реформировании. Поскольку быстрого разрешения многолетних проблем нет, то перед политиками на выборах депутатов местных органов власти возникает соблазн популизма. А если помнить о политической перспективе, то гораздо целесообразнее не выдвигать неподкрепленные ресурсами лозунги, а искать пути активизации интеллектуального потенциала территориального сообщества, к примеру, через организацию «мозговых центров», ориентированных на поиск решений существующих на территории проблем.

Важно учитывать, что на муниципальном уровне представителям оппозиции интересно не только критиковать, но и формировать политический процесс, результатом которого должны становиться не некие гипотетические результаты в смене политических предпочтений населения, а вполне осязаемые плоды улучшения жизни населения.

Применительно к проблематике диссертационного исследования было проведено изучение состава местных сообществ в городах, в ходе которого, основываясь на критерии возможного участия в деятельности местных сообществ, выделены три основные группы городского населения, политические практики которых автор подробно описывает. В условиях роста политической аномии, большая часть граждан смиряется с существующей несправедливостью и невозможностью на законном основании отстаивать политические ценности, другие же жители объединяются в несистемные структуры.

Если в местном сообществе назрела широкая дискуссия относительно пути выхода из кризиса, то результаты этой дискуссии переда-

ются для принятия конкретных мер в административные структуры МСУ. Иначе говоря, политически состоятельное местное сообщество без принуждения действующей власти формулирует свои первичные запросы в форме политической, экономической социальной программ действий, после чего передает такого рода программы в форме требований в органы местной власти, а в случае немотивированного отказа в реализации общественно значимых идей, не поддерживает соответствующих представителей элиты на выборах.

Одним из важнейших источников развития и функционирования сообщества является его социальный потенциал (социальный капитал). Под последним обычно понимают совокупность материальных и духовных ценностей, которыми располагает сообщество.

Актуальность проблемы развития социального капитала местных сообществ связана также с тем, что в социуме, как справедливо подчеркивается в современных исследованиях, высока устойчивость российского патернализма, традиционно формировавшегося в течение многих веков. Для изменения положения необходимы направленные меры социальной политики, поддерживающие адаптационные усилия жителей.

Рассматривая причины дотационности муниципальных образований, по мнению диссертанта, необходимо вести речь не только о несовершенстве существующей в стране системы межбюджетных отношений, но и о роли межличностного доверия как политическом инструменте, а также и как о факторе, влияющем на трудовую мораль. Явления аномии так или иначе подпитывают криминальную составляющую жизни местных сообществ и способствуют проникновению в органы управления МСУ делинквентно ориентированных акторов. По мнению диссертанта, федеральная власть должна ориентироваться в вопросах недопущения во власть криминала, не столько на бюрократический аппарат, сколько на здоровую солидарность местного сообщества.

Снижение популярности власти способствует росту аномии. Если находящаяся во власти муниципальная элита не пользуется авторитетом населения, то вакуум заполняется неформальными структурами. В лучшем случае такие структуры ориентированы на некое конструктивное взаимодействие с органами МСУ, в худшем — речь может идти о криминализации всех сторон функционирования территориаль-

ного социума, о чем свидетельствуют многочисленные эмпирические данные.

На взгляд автора диссертации, только практика политических действий может считаться критерием соответствия намерений представителей исполнительной и представительной ветвей власти следовать в повседневности нормам морали.

Приходится констатировать, что в принятой концепции реформирования МСУ недостаточно четко прописаны механизмы противодействия криминализации местной жизни и криминального захвата власти. Ориентация на примат силовых ведомств в решении указанной проблемы не может быть признана оптимальной, поскольку сотрудники правоохранительных органов сами являются частью социума и поэтому нередко оказываются в сфере влияния криминальных социальных сетей.

В последние годы нередко случаи привлечения к уголовной ответственности не только глав администраций муниципальных образований и их заместителей, но и роспуск законодательной ветви власти по причине массового нарушения муниципальными депутатами норм уголовного права. В условиях краха политической субъектности, главная задача здоровой части территориального сообщества заключается в том, чтобы осмыслить причины и масштабы произошедшего, выявить дисфункции муниципальной власти, выработать конкретные меры по оздоровлению социальной среды.

В обозримой перспективе нет оснований прогнозировать изменение государственной политики, направленной на поддержку местных сообществ. В России не существует проекта модернизации роли местных сообществ в решении территориальных проблем с точными сроками исполнения и списком должностных лиц, ответственных за его исполнение.

Тем не менее, в рамках антикризисного управления, в случае повышения актуализации точечной модернизации, особенно в сфере социальных преобразований, возможно использование опыта зарубежных стран, позволяющего оптимизировать существующие управленческие системы, которые открывают новые возможности выстраивания достаточно эффективных инновационных антикризисных моделей управления с использованием возможностей коллективной мобилизации ресурсов структурированных местных сообществ.

В третьей главе диссертационного исследования **«Особенности формирования института специалистов по работе с местными сообществами и становления практик «электронной демократии» в современной России»**, автор диссертации, опираясь на знания, полученные в процессе исследований и отраженные в первой и второй главах, констатирует, что существующие механизмы взаимодействия муниципальной бюрократии с населением в вопросах по проблематике принятия общественно значимых решений не отвечают требованиям времени и задачам развития демократии. Находящиеся под контролем структур МСУ, масс-медиа не способны стать площадками формирования делиберативных коммуникативных практик. Попытки отдельных граждан изменить паттерны общения чиновников с населением приводят к конфликтам, в процессе которых только усиливается аномия.

Диссертанту представляется, что развитие общественных инициатив должно формироваться вокруг лидеров, обладающих соответствующими познаниями в сфере межличностной политической и социальной коммуникаций.

Отечественный опыт (СССР, РФ) равно как и опыт функционирования муниципальных структур в Северной Америке, Западной Европе свидетельствует об актуальности вовлечения граждан в различного рода добровольческие проекты, ориентированные на развитие инициативы и ответственности за поддержание на достойном уровне той или иной сферы жизнедеятельности общества. Одним из важнейших инструментов изменения существующего политического дискурса выступают технологии «электронной демократии».

Несмотря на разнообразие задач по активизации участия населения в общественной жизни, можно выделить базовые элементы социальной и политической среды местных сообществ, к которым автор диссертации относит:

- активно действующих неформальных лидеров местных сообществ;
- наличие ядра местного сообщества, объединяющего «критическую массу» жителей, в которое входят граждане, заинтересованные в решении общественных проблем и готовых к политическому действию по противостоянию муниципальным чиновникам, нарушающих законные права и интересы населения;

- наличие коммуникативной инфраструктуры общественных обсуждений и умение граждан пользоваться ею;
- стимулирование создания коммуникативных площадок, на которых воплощаются в жизнь принципы делиберативной демократии.

В рамках теории либеральной демократии сама возможность вовлечения в той или иной форме в принятие общественно значимых решений граждан относится к *нормативным действиям* правительственных и муниципальных структур. На практике фактор нормативности нередко игнорируется руководящим слоем элиты, что не способствует росту легитимности властных структур муниципальной бюрократии.

Указанная политическая позиция основана на широко распространенном заблуждении, в соответствии с которым «человек политический» (*homo politicus*) является рациональным и при этом корыстным актором, на поведение которого возможно воздействовать только применением силы или же запугиванием. На взгляд диссертанта, понятие *homo politicus* гораздо шире указанной узкой трактовки, поскольку наряду с адаптацией к изменяющейся экономической ситуации, индивиды накапливают потенциал политического действия.

Элита еще не сформулировала новую политическую линию в отношении местных сообществ, когда о необходимости изменений свидетельствуют поступающие от высших государственных чиновников политические сигналы. Для завоевания неформального авторитета жителей, нужны люди с дарованиями публичного политика, прекрасно владеющие речью и умением убеждать, а также личным примером доказывающие возможность осуществления на практике декларируемых целей. Поэтому формирование института неформальных представителей местных сообществ подразумевает публичную политическую конкуренцию со структурами бюрократии МСУ.

В странах с развитыми демократическими традициями в последние десятилетия возникла достаточно новая профессия – специалист по работе с местными сообществами.

С точки зрения автора диссертации, возможное появление института специалистов по развитию местных сообществ с высокой степенью вероятности вызовет сопротивление муниципальной элиты, рассматривающей любых политических акторов, осуществляющих деятельность на территории, как политических конкурентов. Ориентация на политическую дихотомию представляется ошибочной.

В такого рода концептуальных конфликтах бессмысленно рассматривать ситуацию просто через призму отношений «элита – низы». Современное общество становится все более динамичным и нелинейным в своем развитии. Действующие на территориях как властные, так и общественные структуры должны соответствовать этому тренду, иначе их ждет стагнация и деградация.

Для придания местному сообществу качества открытой системы необходимо сформировать на инновационной основе единое информационное пространство со своими инициаторами и лидерами.

Речь идет о формировании «повестки дня» общественных интересов, той функции, которую в сбалансированной политической системе реализуют СМИ, а в случае нарушения баланса – иные средства политической коммуникации. Создание упомянутого института организаторов жизни местных сообществ означает модернизацию функционирования местных сообществ сверху. Формирование института специалистов по работе с местными сообществами происходит в достаточно сложных политических условиях, включающих как противодействие значительной части муниципальной бюрократии, так и высокой аномии самих граждан.

На взгляд автора диссертации, решением проблемы появления института организаторов местных сообществ могла бы стать разработка на уровне регионов и муниципальных образований соответствующих целевых программ. Подготовку специалистов могли бы взять на себя вузы, а финансирование переобучения может осуществляться за счет бюджетных средств, выделяемых на переподготовку безработных. Уровень квалификации представителей вузовской науки позволит подготовить соответствующие рекомендации с учетом передового зарубежного опыта.

Рассматривая особенности формирования культуры «электронной демократии» на муниципальном уровне, диссертант отмечает, что инструменты «электронной демократии» позволят организаторам местных сообществ придать импульс активизации политико-социальной жизни на территориях, повысить уровень проницаемости МСУ для инноваций.

Основываясь на данных социологических исследований, автор диссертации приходит к выводу, в соответствии с которым в значительной части муниципальных образований имеются технические воз-

возможности использования сети Интернет в целях поддержки становления института организаторов местных сообществ.

Указанные технологии неизбежно рано или поздно окажут кардинальное воздействие на функционирование муниципальных социальных, политических и экономических структур. Применительно к использованию в сфере политики необходимо вести речь об изменении паттернов политических процессов, препятствующих активному участию граждан в управлении делами общества.

В условиях демократии политический процесс основывается на уровне качества решений, принимаемых с участием заинтересованных граждан. Демократические идеи не будут близко восприняты, пока система формирования общественного мнения не станет ориентироваться на интересы граждан.

Объединение в сетевые структуры организаторов местных сообществ позволит формировать коалиции, в рамках которых может осуществляться не только обмен опытом. Речь идет об объединении самостоятельных акторов, имеющих собственные цели и организацию. Применительно к функционированию территориального социума в том или ином МСУ, реальность того, что в обозримом будущем появятся подобные сети и входящие в них акторы, весьма невелика, если не будут соблюдены условия стимулирования появления института организаторов местных сообществ. Тем не менее, в современной России указанные акторы появляются не только в теории, но и в политической практике.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Ляхов В.П. Становление института организаторов местных сообществ в современной России: проблемы, особенности (региональный аспект) // Социум и власть. 2009. № 3. – 0,5 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК).

2. Ляхов В.П. Местное самоуправление: социально-политические аспекты (на примере Ростовской области) // Власть. Москва. 2009. № 6. – 0,6 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК).

3. Ляхов В.П. О дисфункциях функционирования органов местного самоуправления в условиях кризиса. Сборник тезисов к конференции «Политическая наука на Юге России: реалии, проблемы, перспективы». – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – 0,2 п.л.

4. Ляхов В.П. Местное сообщество и самоуправление. Монография. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. (в соавторстве с Рудым В.В.). – 7,0 п.л. (авторские – 5,0 п.л.).

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 01.06.2009. Усл. п.л. 1,3.
Тираж 100 экз. Заказ № 25/6
Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.