



БАЛАШОВА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

**Специальность 23.00.02 - Политические институты,
процессы и технологии**

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

12 МАЙ 2011

Москва - 2011

Диссертация выполнена на кафедре теории, истории государства и права и политологии ГОУ ВПО «Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина»

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор

Авдонин Владимир Сергеевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,
профессор

Шомина Елена Сергеевна

кандидат политических наук,
доцент

Морозова Оксана Сергеевна

Ведущая организация:

**ГОУ ВПО «Волго-Вятская
академия государственной службы»**

Защита состоится 19 мая 2011 г. в __ на заседании Диссертационного совета Д 212.136.03 по историческим и политическим наукам при Московском государственном гуманитарном университете им. М.А. Шолохова по адресу: г. Москва, Рязанский проспект, д. 9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГГУ им. М.А.Шолохова по адресу: г. Москва, ул. В. Радищевская, д.16-18.

Автореферат диссертации разослан __ апреля 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,

доктор исторических наук, доцент



А.А.Орлов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Ответственное и инициативное участие населения в решении основных вопросов жизни государства и общества - это фактор социальных перемен, необходимый для мощного рывка в развитии государства. Вопрос участия населения тесно взаимосвязан с вопросом взаимодействия населения и власти. Данная проблема во всей полноте проявляется на уровне местного самоуправления (МСУ). На местном уровне контакт населения и органов власти должен быть наиболее плотным, прозрачным и понятным для всех субъектов взаимодействия.

Современный политический процесс при президентстве Д.А. Медведева характеризуется более насыщенной публичной политикой в отношении государственно-общественного взаимодействия, гражданских инициатив и роли НКО. В рамках Послания Президента РФ Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. было отмечено, что важнейшей задачей модернизации в политической сфере является реализуемость современных форм участия граждан в развитии своего города и села, их большее влияние на деятельность муниципальных органов. Та же мысль об инфраструктуре включенности граждан и их объединений в местное развитие была обозначена в выступлении Президента РФ на заседании Совета по развитию МСУ 5 октября 2010 года. Значение данных сигналов сложно переоценить: модернизация сознания граждан как уход от иждивенчества в пользу ответственного и деятельного отношения к социальной реальности. Убеждены, что соответствующие изменения общественного климата для страны необходимы.

Общая постановка вопроса об участии населения в МСУ раскрывается на материале одной из важнейших форм участия – территориального общественного самоуправления (ТОС). При всех проблемах ТОС является работающим каналом «обратной связи» власти и населения на местах, что подтверждается реальной муниципальной практикой.

Актуальность работы связана с дуализмом самой темы участия населения в МСУ, то есть пересечения тематики МСУ и гражданского общества. Во-первых, постреформенное состояние института местного самоуправления в России, в том числе эффекты реформы, связанные с общественным участием, нуждаются в анализе и прогнозировании. Во-вторых, современный политический процесс России свидетельствует об изменениях в гражданской среде. Динамика гражданских инициатив становится важной публичной темой, наполняющей текущую политическую повестку. Данные обстоятельства резко актуализируют проблематику гражданской самоорганизации и на местном уровне.

В целом, актуальность восходит к нерешенности главного вопроса развития общества и государства в России – взаимодействия власти и общества. Очевидно, что имеющихся площадок такого взаимодействия недостаточно. Нужна не только политическая воля, но и технологизация диалогового процесса.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретико-методологический база исследования построена на авторском обобщении работ по теории МСУ, гражданским исследованиям и отдельных подходов к объяснению самоорганизации населения.

Во-первых, проанализированы работы, концептуализирующие представления о гражданском обществе и гражданской активности таких специалистов как А.А. Галкин, Ю.А. Красин, Е.В. Белокурова, В.В. Мартыненко, Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, Н.Ю. Беляева, Г.М. Заболотная, С.П. Перегудов¹ и др. Современные историко-философские построения о гражданских процессах оказались бы невозможны без осмыслиения трудов классиков политической мысли Т. Гоббса, Дж. Локка, Гегеля, Ал. де Токвиль² и др. Проработанностью и современным звучанием выделяются взгляды А. де Токвиль на самоорганизацию и инициативное участие жителей на местах как на непревзойденную ценность.

Во-вторых, разработанность теории местного самоуправления (труды Н.С. Бондаря, В.С. Мокрого, Г.В. Атаманчука, В.Д. Нечаева, С.В. Патрушева, О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева, Г.А. Цветковой и др.)³ привела к выделению участия населения в МСУ в качестве одной из существенных проблем изучения современного местного самоуправления. Речь идет о теории общественно-властного дуализма МСУ, которая разделяется многими авторами. Еще один важный фрагмент касается представлений о МСУ как

¹ Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: QUO VADIS? -М.: ИС РАН, 2003. -274 с.; Белокурова Е.В. Концепции гражданского общества в российском прочтении: обзор публикаций последних лет / Граждане и власть: проблемы и подходы / Под ред. Г.М.Михалевой и С.И.Рыженикова. -М., СПб: Летний сад, 2001; Мартыненко В.В. Гражданское общество: кризис понимания и кризис функционирования // Наука. Культура. Общество. -2009.-№ 2. URL: http://www.martynenko.info/articles/article_016.php (дата обращения: 20.07.2009); Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И.Якобсона. -М.: Вершина, 2008.-296 с.; Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. -М.: Изд. дом ГУ ВПЭ, 2007.-220 с.; Мерсиянова И.В. Предпосылки формирования гражданского общества в России // Личность. Культура. Общество, 2009.-Вып. 1 (№№ 46-47).-С.186-192; Беляева Н.Ю. Гражданские ассоциации и государство // Социологические исследования.-1995.-№11.-С.109-114; Заболотная Г.М. Социальный и политический капитал гражданского общества в условиях посткоммунистического перехода: региональный аспект // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / РАПН; Гл.ред. А.И.Соловьев. -М., 2007. -С.255-266; Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Политические исследования.-2006.-№ 2.-С.139-150.

² Гоббс Т. Избранные сочинения. В 2 т. -М., 1964; Локк Дж. Соч. В 3-х т. -М., 1988; Гегель. Сочинения. -М., 1935. Т. 8.; А. де Токвиль. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. -М.: Прогресс, 1992. -554 с.

³ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. -М.: Норма, 2008. -592с.; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: Дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.02. -М., 2003. -336 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций // Г.В.Атаманчук - 4-е изд. -М.: Омега-Л, 2006.-584 с.; Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в современной России: автореф...дис. д-ра полит. наук / В.Д.Нечаев.-М., 2008.-55 с.; Нечаев В.Д. Федерализм и местное самоуправление в современной России: вызовы и ответы // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации (Kommunale und regionale Entwicklungsprozesse unter den Bedingungen der Globalisierung und Europaisierung). Под ред. Г.В.Витткемпера, Г.Я.Козлова, В.С.Авдонина. -М.: КДУ, 2006. -С.191-211; Патрушев С.В. Гражданская активность: институциональный подход (перспективы исследования) // Политические исследования.-2009.-№б.-С.24-32; Кутафина О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. -М.: Юристъ, 1997. -428 с.; Цветкова Г.А. МСУ и проблемы местных сообществ // Социологические исследования.-2002.-№2.-С.39-41.

ресурсе публичной политики. Большой вклад в осмысление публичности региональной и муниципальной политики вносят Н.Ю. Беляева, А.С. Макарычев, О.Ю. Малинова, А.Л. Нездюров¹ и др. Важен вывод о том, что суть публичной политики выражается во включении общественных институтов, обеспечивающих взаимодействие общества и государства, в принятии и контроле исполнения властных решений².

В рамках теоретического осмысления вопросов общественного самоуправления отметим разработку понятия участия и соответствующие теории участия и демократии участия (А.Ю. Сунгуров, Т. Виноградова, С.В. Патрушев, Г.А. Алманд, С. Верба, Д. Метьюз, О. Оффердал³), теории социального капитала и социальной интеграции из работ зарубежных ученых Э. Дюркгейма, Р. Патнэма, Дж. Дьюи, Р. Дарендорфа, Дж. Коулмена, П. Бурдье и др⁴. Вопрос о взаимосвязи с факторами территориальности и доверия граждан к власти поднимается в отдельных локалистских теориях, объясняющих самоорганизацию населения на местах. Большой интерес вызвали работы норвежского ученого О. Оффердала. Участие граждан в местной политике расценивается им в качестве ключевого механизма формирования поддержки как системы местного самоуправления, так и политической системы в целом, в качестве основы политического консенсуса⁵. Существенное значение для понимания самоорганизации населения на микротерриториальном уровне имеют зарубежные исследования соседских сообществ (П. Хендерсон, А. Твельфриз, Дж. Гасфилд, Р. Ольденбург, Э. Дюркгейм и др.)⁶. Теория соседских сообществ отличается высокой разработанностью с опорой на обширный фактологический материал. Отдельным этапом здесь стало изучение

¹ Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: сопротивление среды // Политические исследования.-2007.-№1.-С.22-32; Макарычев А.С. Российская публичная политика: "policy" или "politics"? // Публичность в региональной политике: прозрачность власти, эффективность гражданских инициатив. -Н.Новгород: ИОО, Центр социально-экономической экспертизы и «Профессионалы за сотрудничество», 2004.-С.10-17; Малинова О.Ю. Политика публичная и непубличная: кто и как «делает выбор»? // Публичность в региональной политике: прозрачность власти, эффективность гражданских инициатив. -Н.Новгород: ИОО, Центр социально-экономической экспертизы и «Профессионалы за сотрудничество», 2004.-С.18-23; Нездюров А.Л. Публичные слушания как одна из форм общественного участия // Публичная политика в современной России: субъекты и институты / Отв. Ред. Беляева Н.Ю. М.: ТЭИС, 2006.

² Королевская Н.Д. Местное самоуправление как ресурс развития публичной политики в современной России // Власть.-2009.-№ 9.-С.31-33.

³ Виноградова Т. Гражданская активность и общественное участие / Т. Виноградова, А. Сунгуров. URL: <http://hro-uz.narod.ru/civparl.html> (дата обращения: 02.07.2009); Патрушев С.В. Гражданская активность: институциональный подход (перспективы исследования) // Политические исследования.-2009.-№6.-С.24-32; Алманд Г.А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования.-1992.-№4.-С.122-134; Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Политические исследования.-1998.-№1.-С.52-67.

⁴ Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Пер. с фр., составление, послесловие и примечания А. Б. Гофмана. -М.: Канон, 1995. -352 с.; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. -М.: Ad Marginem, 1996; Civic Engagement in American Democracy, ed. By Theda Skocpol and Morris Fiorina. Brookings Institution Press, Washington DC, 1999.; Dewey J. A common faith. In Later works: 1933-34. Jo Ann Boydston (Ed.). Carbondale, IL: Southern Illinois University Press. 1972.

⁵ Оффердал О. Указ.соч. С.52-67.

⁶ Henderson P. Social inclusion and citizenship in Europe. The contribution of community development // Opbouwahier.-1997.-№ 5; Twelvetrees A. Organizing for Neighborhood Development. Community development foundation, Avebury, 1996; Gusfield J.R. The community. A critical response. N.Y., 1976.

психологии сообществ - «чувств сообщества» (Д.Макмиллан, Д.Чавис¹). Среди российских исследователей, работающих с данной теорией, следует отметить Е.С. Шомину, И.Е. Кокорева, В.Л. Глазычева, Д.А. Левчика² и др.

Но в целом, вопрос с теорией общественного самоуправления оценивается как недоисследованный. Очевидно преобладание научно-прикладных разработок над теоретико-методологическими.

По вопросу прикладных исследований отметим несколько особенностей. Большая группа авторитетных специалистов-политологов занимается муниципальными исследованиями как направлением политической регионалистики, в том числе в контексте федерализма (М.В. Столяров, Н.П. Медведев, Р.Ф. Туровский, А.А. Сергеев, В.Я. Гельман, С. Рыженков, В.С. Авдонин и др.)³. Преобладает объяснение динамики МСУ через логику центрально-периферийных отношений в России. В рамках современного изучения региональных и муниципальных процессов (с 2008 г.) отметим исследовательский проект комитета по политической регионалистике РАПН под руководством А.В. Дахина «Источники регионального разнообразия и формирование новых субъектов развития России: Гипотезы, экспертные оценки, прогнозы»⁴. Вывод о новых формах субъектной активности на региональном уровне, выраженных в поиске регионального своеобразия и формирования положительных имиджей, получил развитие на примере вопросов общественного участия.

Автономизация муниципальных исследований в самостоятельную субдисциплину политической науки выражается в постепенном

¹ Chavis D, Florin P. Community development, Community Participation. San Jose, CA: Prevention Office. Bureau of Drug Abuse Service

² Шомина Е.С. Соседское сообщество – ТОС – МСУ. URL: <http://www.hse.ru/org/persons/67539/index.html>. (дата обращения: 29.03.2010); Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И.Якобсона. -М.: Вершина. 2008.-С. 263-289; Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организаторов. Серия «Библиотека местного самоуправления». Выпуск 63. -М.: МОНФ, 2007.-208 с.; Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. -М.: Прометей, 2001. -248 с.; Левчич Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования.-2002.-№2.-С.23-39.

³ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Уч.-методический комплекс. -М.: Изд-во РАГС, 2008.-672 с.; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. -М.: Изд. дом «Альфа-М», 2005.-447 с.; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. -М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.-792 с.; Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. -М.: ИД «Юриспруденция», 2005.-256 с.; Гельман Г., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. -СПб-М.: Европейский университет, 2002.-384 с.; Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования.-2003.-№4.-С.6-25; Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис.-2006.-№2.-С.90-109; Рыженков С. Перспективы развития политического анализа реформы местного самоуправления. URL: <http://emtsu.ru/lm/monf/library/MUN2/14.htm> (дата обращения: 26.09.2009); Авдонин В.С. Развитие местного самоуправления в Германии и России: история, проблемы, перспективы // Политическая наука: Сб.науч.пр. -М., 2008, -№3: Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт / Ред.-сост. вып. - Л.Н.Верченов, В.А.Ковалев, П.В.Панов. -С.88-110.

⁴ Аналитический доклад «Источники регионального разнообразия и формирование новых субъектов развития России: Гипотезы, экспертные оценки, прогнозы». Под ред. проф. А.В.Дахина. Российская ассоциация политической науки, Исследовательский комитет «Политическая регионалистика», ГОУ ВПО Волго-Вятская академия государственной службы. -Н.Новгород, 2009. URL: <http://www.rapn.ru/?grup=603&doc=3011> (дата обращения: 01.12.2010).

формировании научно-экспертных сообществ, изучающих властно-политические отношения на уровне МСУ. Это группа исследователей политической науки, а также практикующих политиков - В.Д. Нечаев, В.С. Авдонин, Т.Г. Голубева, В. Глазычев, В.С. Тимченко, С.М. Киричук, С.В. Разворотнева¹ и др.

Научные работы непосредственно о ТОС делятся на несколько групп в рамках разных областей гуманитарного знания. Во-первых, внимание к правовым аспектам реализации формы ТОС мы обнаруживаем в работах И.В. Бабичева, О.Л. Савранской, Е.В. Раздъяконовой, С.А. Васильева, Г.Г. Маркарян, А.А. Сергеева, А.А.Замотаева². Авторы дают оценки ТОС как институту муниципального права, анализируя вопросы нормативного регулирования ТОС.

Во-вторых, социологические исследования ТОС представлены в работах социологов И.В. Мерсияновой, Ю.Н. Татаркиной, О.Н. Аборваловой, Ю.В. Ратъковой, М.А. Подсумковой, К.В. Харченко³. Отдельный подход к рассмотрению ТОС в рамках социологического анализа – это представление

¹ Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в современной России: Автореф....дисс. д-ра полит. наук / В.Д.Нечаев. -М., 2008. -55 с.; Авдонин В.С. Неоинституциональная методология политической науки и политический анализ местного самоуправления // Динамика региональных процессов в условиях реализации национальных приоритетов России. Сборник научных статей. Выпуск второй. -Рязань: Ассоциация органов ТОС, 2009. -С. 6-16; Голубева Т.Г. Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике: сравнительный анализ, пути синтеза. Автореф....дисс. д-ра полит. наук / Т.Г. Голубева.-Ростов-на-Дону, 2010.-58 с.; Глазычев В. Российское местное самоуправление в его политическом измерении // Городское управление.-2009.-№ 7.-С.8-34; Киричук С.М. Состояние и перспективы реформы местного самоуправления в свете Послания Президента РФ // Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Аналитический вестник.-2008.-№ 21(366).-С.7-10; Аналитический отчет о проведении количественного и качественного исследования «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем». Исполнитель: ВСМС, руков. проекта С.В.Разворотнева. -М., 2008.-103 с.

² Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право.-2007.-№ 19.-С. 22-30; Савранская О.А. Самое важное в ТОС // Муниципальная Россия.-2010.-№ 4.- С. 62-76.; Савранская О. Так что же такое «ТОС» // Муниципальная власть.-2002.-январь-февраль.-С.54-56; Раздъяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: Автореф...дисс. канд.юрид.наук. -Челябинск, 2010; Васильев С.А. Территориальное общественное самоуправление как модернизированная форма управления сельскими поселениями // Государственная власть и местное самоуправление.-2010.-№3.-С.16-18; Маркарян Г.Г. Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2005; Сергеев А.А. Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Правоведение.-2004.-№ 5.-С. 27-34.

³ Мерсиянова И.В. Роль территориального общественного самоуправления в формировании гражданского общества в России // Муниципальная власть.-2010.-№4 (май).-С.88-98; Татаркина Ю.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества: тенденции и проблемы развития на примере г. Барнаула: Автореферат дисс...канд.соц.н. -Барнаул, 2007; Аборвалова О.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе самоуправления современной России: Автореф. дисс...канд. соц.н. -Саратов, 1999. Ратъкова Ю.В. Территориальное общественное самоуправление в современной России: социологический анализ: Автореф. дисс...канд.соц.н. -Москва, 2007. Подсумкова М.А. Проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления в России // Вестник Поволжской академии государственной службы.-2010.-№1(22).-С.33-38; Харченко К.В. Предпосылки формирования общественного самоуправления в г.Белгороде (по материалам социологического исследования) // От общественного самоуправления к гражданскому обществу: Материалы «круглого стола». Нормативные документы. -Белгород: Облитография, 2008. -С. 33-54.

общественного самоуправления в качестве практики филантропии и благотворительной деятельности (Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова)¹.

Среди авторов, уделяющих внимание различным политическим аспектам развития территориального общественного самоуправления, следует выделить таких специалистов как Е.С. Шомину, Д.А. Левчика, И.Е. Кокорева, А.А. Васильева, В.А. Холопова². Объяснение природы ТОС как формы жилищной самоорганизации (Е.С. Шомина) существенно обогатило понимание субъектности ТОС для социально-политических отношений на местном уровне. Отдельного внимания заслуживает диссертационное исследование Е.В. Булаха, «Формы местного самоуправления в политической системе современной России: анализ ТОС», защищенное в 2007 г. по специальности 23.00.02³. Основной вывод из работы - ТОС способствует повышению качества реализации населением права на местное самоуправление. Несомненным достоинством исследования является анализ фактологической практики реализации ТОС в условиях начального этапа реализации муниципальной реформы. Однако, в силу объективных причин данную работу нельзя рассматривать как актуальную.

Итак, во-первых, отмечается дефицитность политического анализа ТОС как таковая. Недоисследованными остаются вопросы взаимодействия ТОС и властных субъектов, хотя сама практика насыщена этими отношениями. Во-вторых, приращение знаний по вопросу ТОС происходит узкодисциплинарно. В этом обнаруживается противоречие для комплексного понимания и объяснения механизмов и перспектив ТОС. Современная практика ТОС рождает новые запросы и вызовы, удовлетворить которые может только системный научный взгляд на территориальное общественное самоуправление.

Проблема исследования заключается в том, чтобы на основе политического анализа дать системное определение роли и значения территориального общественного самоуправления в местном самоуправлении России на современном этапе.

Объектом диссертационного исследования выступает современная система местного самоуправления в Российской Федерации.

¹ Исследования ГРАНС-Центра ГУ-ВШЭ: Потенциал и пути развития филантропии в России / Под ред. И.Мерсияновой, Л.И.Якобсона. Гос.ун-т Высшая школа экономики. -М.: Изд.дом Гос.ун-та – Высшей школы экономики. 2010.-419 с.; Мерсиянова И.В. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения. -М.: Изд.дом Гос.ун-та – Высшей школы экономики, 2009.- 201 с.

² Шомина Е.С. Трансформация модели взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. -2010.-№4 (10).-С.77-87; Шомина Е.С., Кузнецов С.А. Жилищная культура и жилищные праздники. Информационно-методическое пособие. Под общ. ред. К.П.Шишки. -Тверь: Научная книга, 2009.- 160 с.; Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования.-2002.-№2.-С.23-39; Кокорев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001.- 248 с.; Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организаторов. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 63. М.: МОНЮ, 2007.- 208 с.; работы А.А. Васильева [Электронные ресурсы]. URL: <http://avasilev.narod.ru/tos.htm> (дата обращения: 09.10.2010). Холопов В.А. Инновационные технологии участия органов территориального общественного самоуправления в стратегическом развитии региона / Учебное пособие. -Рязань: Ассоциация органов ТОС г.Рязани, 2008. -366 с.

³ Булах Е.В. Формы местного самоуправления в политической системе современной России: анализ ТОС: Автореф. дис....канд. полит.наук: 23.00.02 / Е.В.Булах. -Чита, 2007.

Предметом исследования – политические аспекты функционирования и развития территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления РФ по результатам реформы местного самоуправления 2003 года.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном политическом анализе состояния и перспектив территориального общественного самоуправления в качестве фактора развития местного самоуправления современной России и приращении на этой основе нового научного знания.

Реализация цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- определить основной теоретико-методологический подход, объясняющий соотношение властных и общественных начал в осуществлении местного самоуправления;

- обобщить теоретические представления о роли общественного самоуправления (самоорганизации граждан, участия населения, территориальных сообществ) в осуществлении местного самоуправления;

- изучить концепцию и практику муниципальной реформы в России 2003 г. с точки зрения правового регулирования и фактической реализации участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- дать комплексный анализ ТОС как формы участия населения в местном самоуправлении, в первую очередь: провести сравнительный анализ формы участия ТОС и других форм прямого и непрямого участия населения в осуществлении МСУ, проанализировать интересы и характер взаимодействия ТОС с разными акторами политического процесса на местах;

- рассмотреть и классифицировать разные региональные практики реализации формы ТОС, выделить обобщающие модели;

-сформулировать рекомендации по совершенствованию существующей практики реализации ТОС на примере системы муниципального управления г. Рязани.

Гипотеза исследования: предполагаем, что территориальное общественное самоуправление является работающей технологией взаимодействия органов власти и населения на местах, чем определяется его важнейшее значение для института местного самоуправления России.

Хронологические рамки исследования связаны с современным этапом реформирования местного самоуправления в России – с 2000 г., по 2010 г. включительно. Критериями выделения данного этапа стали подготовка и утверждение законодательства о местном самоуправлении и характеристики самого политического процесса. Но, руководствуясь целями исследованиями, в работе присутствует анализ некоторых вопросов участия населения в МСУ в сравнении с предшествующими этапами реформирования местного самоуправления в современной России (с весны 1990 г., то есть с начала постсоветского периода).

Территориальные рамки исследования включают практические примеры реализации ТОС в ряде муниципальных образований разных

федеральных округов, а именно: в крупнейших городах-административных центрах субъектов (Новосибирск, Омск, Москва, Волгоград, Пермь, Нижний Новгород и др.), крупных городах с населением более 500 тыс. жителей (Иркутск, Ярославль и др.), городах с населением от 250 тыс. до 500 тыс. жителей (Белгород, Тамбов, Смоленск, Курган, Брянск, Тверь, Архангельск, Чебоксары и др.). Рассмотрена практика осуществления ТОС в некоторых муниципальных образованиях с населением менее 250 тыс. чел. Отдельным сюжетом рассматривается фактическая практика ТОС в городском округе, административном центре Рязанской области городе Рязани. Таким образом, территориальные рамки включают разные субъекты федерации, различающиеся по социально-экономическим типам, моделям организации местного самоуправления, что позволяет рассчитывать на высокую степень презентативности результатов исследования.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Междисциплинарность исследования предопределило обращение к теориям из разных областей научного знания, в том числе политологии, социологии, истории. Теоретической основой диссертационного исследования стали общественно-властная концепция МСУ, теория соседских сообществ, теории гражданской самоорганизации, комплекс теорий участия и теории социальной интеграции.

Методология исследования включает в себя совокупность общенаучных подходов и принципов, методы политического анализа, исторические и социологические методы.

Среди методов политического анализа наибольшее значение имела неоинституциональная методология. На ее основе проанализировано соотношение формальных и неформальных институтов функционирования ТОС, их взаимного влияния на дальнейшее институциональное развитие ТОС. Также применялся сравнительный политический анализ – предпринято сравнение ряда регионов в отношении организационно-правовых условий осуществления ТОС, условий взаимодействия с институтами власти и фактической практики участия граждан в ТОС.

На уровне прикладных методов использованы контент-анализ документов и выступлений представителей политической элиты, экспертов, руководителей и активистов органов ТОС, глубинное интервью, опрос экспертов, применен вторичный анализ результатов социологических исследований разных параметров участия населения в ТОС.

Эмпирическую основу исследования составили:

1. Документальные источники, экспертные оценки, информация с официальных сайтов органов местного самоуправления и региональной власти, публикации в СМИ, выступления представителей власти и ТОС, данные, полученные в ходе опросов, наблюдения и интервью, которые отразили фактический материал состояния ТОС в выше обозначенных регионах.

2. Результаты социологических исследований, подвергнутые вторичному анализу, в том числе исследования ГРАНС-ЦЕНТРА (И.В.

Мерсиянова, Л.И. Якобсон), Фонда «Общественное мнение», всероссийского социологического исследования по инициативе Единого общероссийского объединения МО (2007), исследования ВСМС «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» (2008) и др.

Научная новизна работы. Автор видит новизну полученных результатов в том, что:

- дано обоснование ТОС в качестве субъекта политico-властных отношений на местном уровне в условиях современного постреформаторского этапа развития местного самоуправления России;
- предложены модели, обобщающие региональную практику взаимодействия ТОС и органов власти;
- на основе комплексного политического анализа роли и значения ТОС в системе местного самоуправления сформулированы авторские решения по дальнейшей институционализации взаимодействия ТОС и властных структур.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Одним из основных вопросов для местного самоуправления является так называемый общественно-властный дискурс, заостряющий внимание на роли населения, институтах участия населения в местном самоуправлении и институтах взаимодействия населения с органами власти на местах. Проблема отношений власти и населения на местах - это отражение сложной диалектики государства и общества как одного из главных вопросов развития страны.

2. Важнейшими факторами оформления институционального дизайна местного самоуправления в современной России является состояние политической системы в целом и логика выстраиваемых отношений «Центр – регионы». Реформа МСУ 2003 г. в отличие от прежних этапов реформирования планировалась и осуществлялась в условиях политики «централизованного федерализма». В качестве продолжения на местном уровне политики административной «вертикали» происходит усиление влияния региональной власти на местное самоуправление. В то же время «визитной карточкой» реформы местного самоуправления 2003 г. и условием позиционирования реформы в публичной политике являются вопросы участия населения в МСУ и приближения власти к населению. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ-131) существенно изменил организационно-правовые условия участия населения в МСУ. Таким образом, реформа воплощает попытку синтеза государственной модели МСУ, в духе которой в основном выдержан реформа, и элементов общественной теории, выраженной в активизации институтов прямой демократии в МСУ.

3. Территориальное общественное самоуправление по ряду формально-правовых признаков и фактической практике реализации существенно отличается от других форм участия населения в осуществлении МСУ, прописанных в ФЗ-131. ТОС – особая форма участия, предполагающая институционализацию отношений с органами МСУ на долгосрочной основе;

что создает удобные условия для взаимодействия/диалога власти и населения.

4. Важнейшим признаком территориального общественного самоуправления является фактор территориальности. Территориальность оказывает сильное влияние на возникновение общих интересов и социальную интеграцию людей, что является питательной средой для гражданской самоорганизации и формирования гражданского лидерства. В этой связи следует говорить о включенности объединений ТОС в структуру гражданского общества и потенциальной роли ТОС как канала гражданской активности.

5. Наличие властно-политического интереса к ТОС со стороны ряда субъектов политического процесса связано с двумя основными обстоятельствами. Во-первых, на уровне ТОС как посредника между властью и жителями акумулируются значительные социальные ресурсы локальной территории. Практика показывает их широкую востребованность в ходе избирательных кампаний, легитимации политических решений, в ходе реализации вопросов местного значения, требующих привлечения добровольческих ресурсов. Во-вторых, интерес к ТОС как к теме ответственного и инициативного участия гражданина в заботе о своем месте проживания зарождается на почве ее большой социальности и гражданственности. В этой связи существуют предпосылки для разворачивания политической конкуренции по присвоению и «продвижению» темы территориального общественного самоуправления в публичной политике. Соответствующий интерес отмечается со стороны партийных структур, межмуниципальных объединений, самих органов власти.

6. Институциональная встроенность ТОС в систему местного самоуправления и фактическая его сущность как сферы независимых гражданских инициатив составляет уникальную субъектность ТОС в местных процессах. ТОС представляет собой уникальную инфраструктуру для взаимодействия населения и органов власти на местах по решению вопросов местного значения. Но выявленная двойственность ТОС на практике может оборачиваться муниципализацией ТОС и аннулированием главного достоинства ТОС – его пограничного характера между населением и властью.

7. Региональная практика осуществления ТОС сильно дифференцирована. Обобщение регионального опыта привело к выделению нескольких полярных моделей – участия ТОС в МСУ, информирования и переходную модель. Данное разнообразие, предположительно, вызвано комплексом причин. Во-первых, при унифицированном и более четком регулировании в ФЗ-131 других вопросов МСУ, в отношении форм общественного самоуправления обнаруживается недостаточная четкость нормативного регулирования. Это обстоятельство порождает многообразие нормативных и фактических практик реализации ТОС и логик взаимоотношений органов власти и ТОС на местах. Причем не только в

сравнении регионов друг с другом, но и хронологически внутри одного региона. Вторая причина заключается в том, что посылаемые федеральным центром на места импульсы об активизации обратной связи между властью и населением, не встречают должной исполнительской дисциплины на нижних уровнях вертикали власти. Частые изменения муниципальных политик в отношении вопросов общественного участия, вызванные в том числе частой сменой команд на местах, дестабилизируют отношения субъектов в сфере ТОС и саму инфраструктуру участия.

8. Препятствием для дальнейшего развития общественного участия и формы ТОС является двойственная позиция органов власти, связанная с опасениями по поводу усиления гражданской активности и фактическое ее сдерживание на фоне практической заинтересованностью власти по целому ряду причин в ресурсах общественного самоуправления. В этих условиях отмечается недостаток формальных и фактических механизмов участия ТОС в обсуждении текущих и стратегических вопросов развития города. Отсутствует необходимая системность. В условиях дефицита муниципальных ресурсов предлагается последовательно внедрять новые информационные и социальные технологии, создающие условия для включенности институтов самоорганизации жителей в местное самоуправление.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования.

Результаты исследования позволяют всестороннее и комплексно представить тему территориального общественного самоуправления на местном уровне, отталкиваясь от ее комплексной природы – как структуры института местного самоуправления и территориальной структуры гражданского общества. Обобщение широкого круга научных источников по предмету изучения могут служить основой для дальнейшей разработки темы в отечественной науке. Изучение заявленного предмета служит развитию муниципальных исследований в отечественной политической науке как самостоятельного направления.

В исследовании представлены восемь мер, направленных на повышение уровня институционализации взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления, в том числе в части контрольных функций ТОС, а также 2 проекта («Информатизация ТОС», «Центры электронной поддержки населения (на базе кТОС г. Рязани)», направленных на повышение уровня информированности населения о правах и возможностях участия в МСУ посредством ТОС, а также выстраивании на современной информационно-коммуникационной основе отношений между ТОС и органами власти. Существенное значение данные результаты диссертационного исследования имеют для органов местного самоуправления и региональной власти, политических партий, межмуниципальных объединений, экспертных и консалтинговых структур.

Профессиональная деятельность автора позволила реализовать и другие результаты исследования в деятельности структурного подразделения администрации города Рязани, занимающегося вопросами ТОС. В числе

основных следует назвать разработку (внесение изменений) муниципальных нормативно-правовых актов и исполнительно-распорядительных документов по вопросам ТОС, развитие грантового направления в деятельности ТОС.

Социальная значимость диссертационного проекта проявилась и в том, что результаты используются в деятельности самих объединений ТОС. На примере г. Рязани это нашло подтверждение на таких примерах, как: правотворческие инициативы органов ТОС в представительный орган муниципального образования г. Рязань, инициативы Ассоциации органов ТОС г. Рязани в Государственную Думу ФС РФ по внесению изменений в ст. 27 ФЗ-131, предложения по совершенствованию организации публичных слушаний в МО г. Рязань с участием объединений ТОС, предложения по оптимизации организационных и финансово-экономических основ ТОС.

Положения диссертации нашли применение в рамках преподаваемого учебного курса «Система государственного и муниципального управления» (РГРТУ, специальность «менеджер ГМУ», 5-ый год обучения). Тезисы диссертации отражены в учебном спецкурсе «Территориальное общественное самоуправление», рекомендованном решением кафедры ГМУ и ЭТ РГРТУ к преподаванию на бакалавриате по специальности «менеджер ГМУ» и планируемом в учебном году 2011-2012.

Результаты диссертационного исследования апробированы в 17-и опубликованных работах, материалах всероссийских конференций. Статьи, содержащие основные тезисы исследования, опубликованы в журналах «Социология власти», «Политика и общество» (рецензируемые ВАК).

Выводы из исследования получили апробацию в рамках ряда международных, общероссийских, межрегиональных и региональных научно-практических конференций и круглых столов с 2005 г. по настоящее время.

Результаты диссертационного исследования нашли применение в деятельности автора, связанной с реализацией муниципальной политики в сфере ТОС и создании условий для осуществления жителями г. Рязани права на участие в ТОС. В рамках межмуниципального сотрудничества г. Рязани состоялись выступления автора по актуальным вопросам развития ТОС, в том числе:

- круглый стол делегаций г. Тамбова и г. Рязани «Актуальное состояние и перспективы развития ТОС в рамках межмуниципального сотрудничества г. Рязани и г. Тамбова» (Рязань, 16.04.2010 г.);

- всероссийский семинар «ТОС: роль и место в реализации местного управления и формировании гражданского общества» (Волгоград, 23.05.-26.05.2010 г.);

- круглый стол делегаций г. Белгорода и г. Рязани «Проблемы и перспективы развития ТОС в г. Белгороде и г. Рязани: обмен опытом» (Белгород, 6.09.-10.09.2010 г.).

Результаты исследования получили отражение в практике функционирования комитета ТОС «3 квартал микрорайона Канищево г. Рязани». Некоторые выводы получили апробацию и стали предметом

обсуждения в рамках экспертной и консультационной деятельности (Фонд «Эксперты для гражданского общества» (г. Москва), Фонд развития информационной политики (г. Москва), экспертные комментарии в рамках деятельности рязанского регионального отделения Российской ассоциации политической науки).

Положения и выводы диссертации использовались в учебном процессе на факультете юриспруденции и политологии Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры теории, истории государства и права и политологии ГОУ ВПО «Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина» и рекомендована к защите.

Структура работы: Исследование включает в себя введение, три главы, состоящие из 6 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения (выдержка из пояснительной записки к авторскому учебному спецкурсу «Территориальное общественное самоуправление»). Структура диссертации реализует проблемно-логический принцип. Первая глава освещает теоретико-методологические аспекты проблемы, вторая – практические вопросы участия населения и формы ТОС в контексте реформирования МСУ, третья – прикладные аспекты реализации территориального общественного самоуправления на примере ряда регионов, а также в МО г. Рязань.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень разработанности проблемы, определяется объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи исследования, излагается теоретико-методологическая основа, аргументирована научная новизна работы, кратко описывается структура работы.

Первая глава «Общественное участие в местном самоуправлении: теоретико-методологические основы исследования» призвана дать системные теоретические представления о роли участия населения в местном самоуправлении.

В первом параграфе «История и современное состояние общественно-властного дискурса в исследованиях института местного самоуправления» раскрывается основной подход к пониманию МСУ. Заключения, касающиеся роли населения в местных делах в сравнении с ролью органов власти, экстраполируются на ТОС как институт активной роли населения в МСУ.

Первоначально поднимается вопрос о самом политическом анализе местного самоуправления. Признается, что роль местного самоуправления в политической системе остается малоизученной и нераскрытым. Не стабилизировано понимание МСУ как субъекта политического пространства. Но все больше специалистов уделяют внимание властно-политическим процессам на уровне МСУ. Изучается локальное политическое пространство, которое определяется как система отношений, складывающаяся по поводу местной власти между политическими субъектами в местном сообществе. При этом МСУ часто изучается как одно из звеньев системы публичной власти и управления. Но в рамках настоящего исследования автор сосредоточен на общественно-властных свойствах МСУ. Проблема участия населения в МСУ и самого взаимодействия населения с властью на местах оценивается как важнейший аспект анализа МСУ.

Данный вопрос исторически является остро дискуссионным, что воплотилось в разных теориях МСУ. Важным этапом теоретико-методологического осмыслиения местных процессов явилась разработка «общественной» и «государственно-политической» теорий. Общественная теория абсолютизировала принцип самодеятельности населения и обособления МСУ от государственной власти и на этой основе определенной «чуждости политике» (А.И.Васильчиков, В.Н.Лешков, В.Чиркин, М.Баглай, отчасти А.И.Солженицын, Л.Н.Толстой и др.). В рамках государственной теории вызревали представления о МСУ как форме государственного управления на местах (Р.Гнейст, Л.Штейн, А.Д.Градовский, В.П.Безобразов, Г.Барабашев, Ю.Тихомиров, В.Фадеев и др.).

На современном этапе отмечается снижение конфликтности между данными теориями. Преобладающей становится группа исследователей, совмещающих оба подхода в единое понимание общественно-властного дуализма местного самоуправления. Дуальность МСУ – это синтез

самостоятельности местной общины в местных делах, но и реализация управлеченческих, властных функций на местном уровне. В рамках данной концепции важнейшей ценностью являются демократические начала муниципальной власти. Но в то же время речь идет о поиске и поддержании баланса между общественным участием и властным администрированием. Описанные свойства – это искомая теоретическая модель МСУ. На деле поиск баланса сопровождается конфликтами и острыми противоречиями между общественными и властными субъектами.

В дальнейшем подробно разбираются властно-политическая составляющая муниципальной организации: наличие выборных органов местного самоуправления, принятие политических решений, конкуренция за публичные ресурсы МСУ, конфликты интересов членов местных сообществ. В итоге МСУ предстает политическим типом управления, у которого обнаруживаются «общие места» с другими властными институтами – тенденция к закрытости, автономизация от граждан, расширение непубличных отношений, рациональное поведение акторов (стремление к политической карьере и сохранению власти)

Смысл общественной составляющей в МСУ вытекает из самих вопросов местного значения. Данные вопросы – это и есть проблемы людей, проживающих на данной территории, о которых лучше всего проинформированы сами жители.

Что касается методологии изучения политического института МСУ, то автор придерживается междисциплинарности с упором на методологию политического анализа. Отдельного внимания заслуживает применение неоинституционального подхода политической науки. Неоинституционализм предполагает характеристику института как набора определенных правил, неформальных ограничений, которые организуют и направляют действия и взаимодействия акторов. Анализу подвергается соотношение формальных и неформальных правил. Важное замечание в духе неоинституционализма касается того, что на стабильность институтов прямое воздействие оказывает их легитимация.

Итак, местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Сущность МСУ раскрывается в двуединстве как формы самоорганизации граждан и как формы публичной власти и управления. МСУ отражает две главные проблемы государственного строительства и общественного развития – взаимоотношения общества и государства, взаимоотношения центра и территорий. Политическое и социальное значение данного института велико и в дальнейшем будет только возрастать. Отсюда очевидно значение всех вопросов самоорганизации населения на местах, в том числе вопросов создания и деятельности ТОС.

Во втором параграфе «Теории общественного участия и самоорганизации на местном уровне. Понятие соседских сообществ» обобщаются отдельные подходы к объяснению общественного участия на местном уровне. Данная задача исследования направлена на точное

понимание мотивов к самоорганизации и формирования коллективного интереса жителей, разных нюансов гражданских инициатив на низовом уровне. Это служит теоретической платформой для объяснения ТОС, так как конкретной теории ТОС не существует.

Во-первых, проблема общественного или гражданского участия в местном самоуправлении рассматривается как составляющая более общей проблемы теории и практики гражданского общества. Из содержательного дискурса о гражданском обществе приводятся наиболее важные тезисы. В числе прочих раскрывается теория солидарности и концепция социального капитала (Э. Дюркгейм, Р. Патнэм, Дж. Дьюи, П. Бурдье, Дж. Коулмен). Данные теории позволяют лучше разобраться с вопросами коллективного сознания, общих ценностей, доверия. Выделяется вывод Дж. Дьюи о том, что совместная деятельность индивидов и ассоциаций является непременным условием создания местного самоуправления.

Широко известная мысль о том, что МСУ является фундаментом гражданского общества, раскрывается здесь более подробно. Механизмом повышения гражданской активности, подробно институционализированном именно на уровне местного самоуправления, объявляются формы участия населения в муниципальной жизни.

Взаимное проникновение идей МСУ и гражданского общества привело к отсылкам на теории участия и демократии участия. Здесь уделяется внимание понятию участия, в том числе политического участия и гражданского участия. Гражданскому участию может угрожать его «канализация» и трансформация в политическое. Со ссылками на Д. Метьюза, отмечается тенденция роста интереса людей к участию в гражданских инициативах именно на местах, причем в неэлекторальных формах. По итогам работы с понятием участия для обозначения гражданского участия на местах предлагается использовать понятие общественного участия. Речь идет о непрерывном двунаправленном процессе взаимодействия между гражданами и органом власти на основе активного обмена информацией, выявления проблем и потребностей, важных для общественности и власти, совместной выработкой новых идей и решений. Вопрос о том, насколько институционализировано данное взаимодействие, становится важнейшим показателем эффективности реального участия и его потенциала.

Таким образом, в центре внимания оказывается проблема взаимодействия органов МСУ и самого населения. Моделирование данного взаимодействия описывается в разных теориях - моделях «информирования», «консультирования», «активного участия (диалога)» (у А.В. Губницына), классификации 8 этапов взаимодействия – от его отсутствия до активной поддержки (у Е.С. Шоминой), выделение «реальных полномочий», «символического» участия и отсутствия участия как такового (у А. Сунгуррова) и др.

Отношения населения и местной власти оказываются погруженными в сферу публичной политики. В этой связи автор ссылается на теорию

публичной политики и приводит некоторые тезисы из представлений о публичности региональной и муниципальной политик. Основной вывод отсюда - институты самоорганизации жителей на местах ведут к расширению публичности муниципальной политики, а значит, повышают ее эффективность.

Также в параграфе затрагивается представление об участии населения на местах через теорию непосредственной демократии и муниципальной (самоуправленческой) демократии.

Далее представлено обобщение некоторых теорий, объясняющих разные аспекты общественного участия на локальном уровне. Речь идет о концепции локальности, теории коллективного действия М. Олсона, понятия территорииального публичного коллектива, подход О.Оффердала к объяснению участия населения как основы консенсуса, стабилизующего развитие института МСУ и всей властной системы и др.

В заключении более обстоятельно речь идет и о концепции «соседских сообществ» (community), наиболее комплексно объясняющей данную самоорганизацию. Своей нынешней разработанностью данная теория обязана зарубежной обществоведческой традиции и практике. Соседское сообщество - это особая плотность социальных отношений, которая определяется через общность интересов на основе территориальной общности, через «чувство сообщества» и особые социально-психологические факторы поведения людей - переходе от индивидуального к коллективному действию. Здесь же приводится ряд примеров из зарубежной практики соседских сообществ.

Настоящее исследование - это попытка преодоления отраслевой разобщенности и выработки единых концептуальных положений для целостного восприятия самоуправленческой активности в МСУ. Обозначенный теоретико-методологический каркас исследования предполагает дальнейшее рассмотрение формы ТОС как территориальной структуры гражданского общества, формы общественного участия и формы соседского сообщества в отечественном национальном контексте.

Во второй главе «Территориальное общественное самоуправление в условиях российской муниципальной реформы 2003 г. и постреформаторского периода» представлен анализ современной отечественной реформы местного самоуправления 2003 г., в том числе в сравнении с предыдущими этапами реформирования. Основное внимание обращено на решение вопроса об участии населения в МСУ как общего условия для всех форм участия. Но особенности развития формы ТОС позволяют говорить об особом политico-правовом статусе ТОС в системе местного самоуправления.

Первый параграф «Политико-правовая концепция муниципальной реформы 2003 года: вопросы общественного участия» начинается с общей характеристики процесса реформирования МСУ в современной России с 1990 г. Выдвигаются два основных тезиса. Во-первых, динамика института МСУ находится в зависимости от всей политической системы страны, прежде всего, логики отношений Центра-регионов. Во-

вторых, на эволюцию МСУ повлияли принятие и вступление в силу таких нормативных источников как законы СССР и РСФСР 1990 и 1991 г., Конституции 1993 г., двух редакций федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г., 2003 г.). Еще одно замечание касается условия о разграничении формальных и неформальных практик, несовпадение которых отличает сферу МСУ, как и всю политico-властную систему России.

На этой основе выделяются три этапа: с конца 80-х по 1995 г., с 1995 г. по 2000 г., с 2000 г. по н. вр. В рамках третьего этапа выделяется рубежность 2009 г. как начала так называемого постреформаторского этапа, ознаменованного полным вступлением в силу ФЗ-131 (за некоторыми исключениями). За каждым из обозначенных этапов стоит совершенно особая политico-правовая концепция реформы. Здесь же автор ставит задачу оценить влияние традиций общественного самоуправления на современность. Русские традиции общинного самоуправления и соседской взаимовыручки переплетаются с патерналистскими традициями, недостаточностью партнерства власти и общества. В итоге самым продуктивным представляется учет обозначенных исторических факторов в комплексе.

Основы ТОС первоначально были заданы Законом РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. Таким образом, форма ТОС находится в центре внимания с самого начала постсоветского муниципального реформирования. Реформа стала важным мостиком, который был призван демократизировать традиции советского самоуправления, высвобождая самоорганизацию населения от тотального государственного (партийного) контроля. Образование новых органов общественного самоуправления как формы «разрешенного бунта» полностью вписывались в напряженный политический ландшафт того времени. Важнейшей вехой стало принятие Конституции РФ, провозгласившей самостоятельное решение населением вопросов местного значения конституционным условием строительства местного самоуправления новой России.

Особенности муниципальной реформы второго этапа определялись влиянием региональной элиты и становлением «периферийного федерализма». Курс на самостоятельность МСУ большинство авторов расценивает как балансир в политике федерации по отношению к сильным регионам. В ФЗ-154 упоминается 6 конкретных форм прямого волеизъявления граждан и форм осуществления гражданами местного самоуправления. Внимание, проявляемое к практикам самоорганизации на местах со стороны международных организаций, превращает вопрос об участии населения в важный политический вопрос и индикатор оценки всей реформы МСУ.

Современная реформа с 2000 г. вызревала в других условиях - концентрации власти и ответственности в федеральном центре («вертикализации власти»). Изменяется роль МСУ как уровня публичной власти - проявляется тенденция регионализации местного самоуправления.

Одна из основных целей муниципальной реформы напрямую касалась темы населения как активного субъекта местной жизни. Данная тема приобретает широкую публичность и становится своеобразной «визитной карточкой» муниципальной реформы. В сравнении двух редакций ФЗ «Об общих принципах...» наблюдается существенное увеличение главы, посвященной формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Помимо объективной необходимости развивать общественные механизмы на муниципальном уровне, речь идет о следующих причинах обращения власти к ресурсам самоорганизации жителей на местах:

- крайняя дефицитность ресурсов органов МСУ для исполнения своих обязанностей;
- в условиях проблемы доверия граждан к институтам власти, особенно на местах, власть ищет новые механизмы «обратной связи» с населением.

На фоне низкого уровня доверия институтам власти вероятно возрастание запроса «снизу» на общественное участие. Для этого должна быть создана необходимая инфраструктура. В то же время на ситуацию влияет неготовность государственного аппарата взаимодействовать с такими активными гражданами и препятствование общественно-политической активности граждан. Данная проблема во всей полноте проявляется в управлении на местах.

Итак, вопросы участия населения в МСУ в сравнении с другими вопросами МСУ всегда стоят отдельно. Их включенность в общую гражданскую проблематику, а также общественно-властных отношений несет в себе большую политизированность и публичность.

Во втором параграфе «Политико-правовой статус ТОС» речь идет о форме участия ТОС в условиях современной муниципальной реформы 2003 года.

Первоначально разбираются нормативно-правовые условия, заданные для ТОС ФЗ-131. ТОС обозначается одной из форм участия населения в осуществлении МСУ наряду с другими незлекторальными формами из гл. V ФЗ-131 (кроме схода). Подробно разбирается законодательное определение ТОС: «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».

Важный фрагмент связан с объяснением совмещения в ТОС свойств формы участия населения в местном самоуправлении и общественных объединений (некоммерческих организаций). Речь идет о включении ТОС в институт МСУ и одновременно в сферу гражданского общества в качестве низового канала гражданской активности. Эта двойственность обуславливает особый политико-правовой статус ТОС.

Здесь же раскрываются принципы законности, добровольности, признаки территориальности, самоуправленческой природы, представительного характера в ТОС. Высокий кворум проведения собраний

и конференций ТОС позволяет судить о высокой легитимности ТОС как формы представления интересов населения (приводится сравнение с представительной властью). Из всех признаков организации ТОС выделяется территориальность. Идентификация через локальность предопределяет длительные соседские отношения, которые воплощаются в устойчивые общие интересы жителей. В этой связи именно форма ТОС обладает массовым и социально устойчивым потенциалом, являясь субъектом коллективного действия.

Обобщение многообразных направлений работы объединений ТОС позволило остановиться на нескольких блоках проблем в деятельности ТОС: «защита своей территории», «улучшение своей жилой среды», досуг молодежи и пожилых людей, блок проблем по оказанию социальных услуг, блок проблем ЖКХ.

Вопрос институционализации отношений ТОС и органов МСУ расценивается как один из основных. Рамочные параметры данного взаимодействия оговариваются в ФЗ-131 (в основном, вопросы создания ТОС). Остальное регулируется муниципалитетом. Однако, по вопросу о конкретном взаимодействии ТОС и органов МСУ федеральный законодатель не дает объяснения. Это приводит к большому многообразию реализации ТОС в регионах. Неслучайно возникает дилемма о сущности ТОС как объединения жителей для решения незначительных вопросов коллективными усилиями (провести субботник, разбить клумбу) или как объединения интересов жителей территории для участия в процессе принятия текущих и стратегических муниципальных решений и контроля за их осуществлением.

Далее выделяются следующие факторы, повлиявшие на превращение ТОС в массовое социальное движение и на субъектность ТОС в муниципальной политике:

- форма ТОС при всех ее недостатках является каналом взаимодействия власти и общества;
- сама деятельность ТОС – это канал формирования гражданского лидерства на местах;
- находясь в непосредственном контакте с жителями, ТОС участвует в формировании общественного мнения;
- на уровне ТОС аккумулируются значительные добровольческие ресурсы;
- в условиях обширных полномочий и дефицита местных бюджетов передача функций на уровень ТОС для местных администраций становится рациональным выходом из положения;
- подъем проблематики ТОС происходит на общем фоне усиления самоорганизации в жилищной сфере; ТОС следует признать одной из форм подобной самоорганизации населения;
- в сравнении с другими формами участия населения ТОС представляет собой единственную форму долгосрочной организации жителей на основе общих интересов проживания, предполагающую не разовое, а системное взаимодействие с местной властью.

Эти факторы обуславливают особую логику отношений органов власти и ТОС. Ресурсы ТОС привлекают к себе внимание со стороны многих политических акторов - политических партий, межмуниципальных объединений. Публичное «раскручивание» темы ТОС может являться и конкурентной средой для заинтересованных акторов.

В итоге приводится следующее определение ТОС: форма общественного участия населения в осуществлении местного самоуправления, реализуемая в сумме формальных и неформальных практик деятельности объединений населения по месту жительства и взаимодействия с институтами власти.

Третья глава «Реализация ТОС в российских регионах: актуальное состояние и перспективы» направлена на обобщение и анализ эмпирической информации по предмету исследования. На примере конкретной системы муниципального управления г. Рязани разбираются политico-правовые условия реализации ТОС, и в первую очередь, взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления. Рязанская практика ТОС находится в постоянной динамике, и в этом смысле является типичной для многих муниципальных образований - городских округов со средней численностью населения. Хотя существуют определенные ограничения экстраполяции рязанского опыта на другие регионы.

В первом параграфе «Региональные модели ТОС» обобщается и сравнивается реализация муниципальных политик в сфере ТОС ряда городов. Территориальные рамки сравнения не исчерпывают всю практику ТОС в России. Сравнение может положить лишь начало более масштабному сравнительному анализу.

Комплексная оценка ТОС по регионам включала в себя такие параметры как: количественные данные ТОС, количество населения, проживающего на территории деятельности ТОС и вовлеченного в ТОС, фактор участия региональной власти в регулирование общественного самоуправления, объем и характер финансирования сферы ТОС, проектно-целевая работа в сфере ТОС, развитие инновационных направлений деятельности в сфере ТОС. Отдельный сюжет связан со сравнением управленических структур по работе с ТОС. Данный вопрос решается по-разному. В целом ряде городов данные полномочия централизованы и связаны с интенсивным информационным освещением. При этом выражена статусность ТОС как вопросов связи с общественностью. В другом случае можно наблюдать децентрализацию и передачу данных полномочий на районные уровни. В условиях активизации межмуниципального сотрудничества единообразие организационных схем возрастает, но различия по-прежнему существенные.

В ходе межрегионального сравнения выделено три модели, в рамках которых планируется и реализуется муниципальная политика в сфере ТОС. Первая модель в соответствии с типологизацией участия обозначена как «модель участия». Она выделяется следующими особенностями: высокая институционализация отношений ТОС и органов власти регионального и

местного уровней, высокая публичная активность первых лиц региона и города по вопросам общественного самоуправления, значительное финансовая поддержка ТОС (в первую очередь, из областных бюджетов), сильное научно-методическое, консалтинговое сопровождение создания и деятельности ТОС. Следует отметить, что организации ТОС здесь распространены в масштабах всего региона, а не только административного центра. В целом, между ТОС и властью складываются партнерские отношения взаимной поддержки. Важное замечание касается того, что регионы, тяготеющие к этой модели (Волгоградская область, Архангельская область, Костромская область, Пермский край, Новосибирск), стремятся развивать свой региональный бренд вокруг темы общественного самоуправления и гражданских инициатив как средства позиционирования региона перед федерацией.

Вторая модель радикально отличается от первой минимизацией или полным отсутствием влияния областной власти на ситуацию в сфере общественного самоуправления. Данный вопрос формально и фактически отдан на откуп муниципалитету. Не обнаруживается какой-либо публичной активности со стороны руководящих лиц МСУ и региона по вопросам участия ТОС в муниципальной жизни. Само участие ТОС понимается узконаправленно и сведено к мероприятиям в сфере благоустройства и озеленения по месту жительства. В целом, вопрос ТОС не рассматривается как принципиальный для организации связей с общественностью и поддержания обратной связи с населением. Данная модель обозначена в параграфе как «Информирование», так как связана с дозированным информированием жителей о его правах на участия в МСУ, но не поддержкой самого участия. В качестве примеров приводятся случаи Смоленской области, Курганской области, Брянской области.

Третья модель скорее определяется как переходная. Она связана с повышенной неопределенностью муниципальных политик по решению вопроса ТОС. Изменения связаны как с понижением, так и с повышением статусности вопросов ТОС в муниципальной повестке. Обращает на себя внимание тенденция территориальной привязкой границ ТОС к избирательным округам, председательством в ТОС депутатов и членством в ТОС представителей исполнительной власти. Фактически речь идет о трансформации ТОС в административно-общественные структуры (г. Белгород, г. Тамбов).

Большое значение имеют данные социологического исследования ГРАНС-ЦЕНТРА, наглядно демонстрирующие разные уровни информированности жителей о ТОС и разных практиках самоорганизации по месту жительства.

Итак, обобщение ряда региональных практик обусловило вывод о высоком региональном разнообразии муниципальных и региональных политик в отношении ТОС. Несмотря на исключение ФЗ-131 регионального уровня из полномочий по регулированию ТОС, влияние региональной власти на решение вопроса с ТОС, как и на другие вопросы местного значения,

оказывается существенным. При этом организации ТОС справедливо рассматриваются как важный прецедент решения вопроса о гражданском обществе в регионе.

Важным фактором становится усиление межтосовских межрегиональных контактов. Объединительные тенденции между организациями ТОС укрепят их правовой и политический статус в системе муниципальных отношений.

Второй параграф третьей главы «Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления г. Рязани» посвящен исследованию ситуации с ТОС в г. Рязани.

Предварительно обозначаются ключевые формально-правовые признаки системы МСУ в г. Рязани, связанные с уставными нормами муниципального образования. В части финансово-экономических основ отмечается хроническая дефицитность бюджета. Многие проблемы социальной сферы и городского хозяйства остаются нерешенными. Очевидна недостаточность организационных и экономических ресурсов муниципалитета для выполнения его общественных и хозяйственных функций. Важной характеристикой является фактор конфликтности отношений между представительной и исполнительной властями города. В итоге наблюдается высокая частота смены команд, а также существенное влияние региональной власти на муниципальные процессы.

В параграфе отслеживается создание и функционирование ТОС в г. Рязани с конца 90-х гг. до конца 2010 г. Потребность в объединении жителей начинает кристаллизоваться в частном секторе города с нерешенных проблем территории проживания (вывоза мусора, асфальтирования, застройки, озеленения, ремонта и др.) Вторая очевидная причина, породившая организации ТОС, связана с защитой своей микротерритории от какой-то наболевшей проблемы (препятствуя несанкционированным стройкам, в борьбе за экологию).

За период реализации реформы 2003 г. (с 2006 г.) количество ТОС в г. Рязани существенно возросло. Приводимые в исследовании количественные данные свидетельствуют о росте самоуправленческой активности жителей города. Объединительные тенденции, характерные для движения ТОС в ряде муниципалитетов, проявились в г. Рязани в рамках создания в 2006 г. Ассоциации органов ТОС г. Рязани, что сработало на укрепление позиций ТОС в муниципальной политике.

Не являясь имиджевой для муниципалитета (что больше характерно для экологической темы), тематика и практика ТОС находится в состоянии постоянных трансформаций и изменений – начиная от организационных структур исполнительного органа, финансирования ТОС, социальных грантов, до, в целом, политики органов МСУ в отношении ТОС. При этом выделяется несколько периодов, связанных с разными решениями новыми политическими командами вопроса о связях с общественностью. Актуальное управлеченческое решение в сфере ТОС касается переноса управления вопросами ТОС с централизованного уровня на уровень территориальных

подразделений-префектур районов. Данное структурное преобразование не отвечает общим тенденциям муниципального управления других городов, а именно усилению централизации организационно-ресурсного, юридико-методического и политического управления ТОСами. Частые организационные, структурные, кадровые изменения вызывают длительный адаптационный период для инфраструктуры взаимодействия субъектов в сфере ТОС.

На примере г. Рязани находит подтверждение тезис о широкой востребованности добровольческих ресурсов ТОС. Наиболее убедительно это проявилось в ситуациях, потребовавших высокой мобилизации и массовой поддержки, в том числе, в периоды избирательных кампаний.

Представления о важности дальнейшей институционализации участия ТОС в принятии муниципальных решений, а также функциях народного контроля, получили выражение в следующих основных рекомендациях: квотирование членства ТОС в составе региональных и муниципальных общественных палат, институционализация контроля ТОС за предоставлением услуг ЖКХ, введение системы информирования ТОС о публичных слушаниях. Отдельные замечания касаются обязательности включения в перечень критериев эффективности органов МСУ критериев эффективности работы с ТОС.

Важной частью параграфа является представление инновационных проектов работы с ТОС, получивших практическую апробацию в г. Рязани - системы грантовой работы ТОС, проекта «Информатизация ТОС» и проекта «Центры электронной поддержки населения (на базе кТОС г. Рязани)». Особенno подчеркивается значение проекта «Информатизация ТОС», направленного на повышение уровня информирования населения о правах и возможностях участия в МСУ, а также создания условий для электронной демократии посредством внедрения ИТ-технологий в сфере общественного самоуправления.

Итак, на рязанском материале находит подтверждение вывод о том, что создание новых площадок для общественных экспертиз и включенность в их работу лидеров ТОС – это условие для развития общественно-властной коммуникации.

Предпринятое исследование подтвердило гипотезу. Однако, необходимо предпринимать дальнейшие усилия по преодолению ряда проблем с институционализацией ТОС в МСУ, которые обнажила муниципальная практика с 2006 по 2010 г.

В заключении подводятся итоги исследования, акцентируются рекомендации по повышению эффективности формы ТОС в условиях постреформаторского периода муниципальной реформы.

Консолидация научного сообщества по всестороннему изучению ТОС помимо приращения научного знания несет большой практический смысл – совершенствование формы ТОС, повышение уровня информирования населения о своих правах в сфере МСУ и дальнейшее «продвижение» темы ТОС в кругах политической элиты.

В рамках учебно-образовательного и воспитательного процессов считаем важным включение спецкурса «Территориальное общественное самоуправление» в учебный план всех специальностей гуманитарного цикла. Диссертант убежден, что знание основ общественного и местного самоуправления, прав и гарантий человека на соучастие в делах родного города и всей страны способствует укреплению гражданственных и патриотических начал личности.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

Публикации в рецензируемых научных журналах перечня ВАК:

1. Балашова М.В. Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в местном самоуправлении // Социология власти.-2011.-№ 2 (0,6 п.л.).
2. Балашова М.В. Актуальные вопросы участия населения в местном самоуправлении России // Политика и общество.-2011.-№ 4 (0,6 п.л.).

Другие публикации:

1. Балашова М.В. О понятии «местное сообщество» в современных муниципальных исследованиях // Местное самоуправление в России и Европе. Сборник научных трудов / Под ред. В.С.Авдонина, В.А.Холопова. - Рязань: Академия наук социальных технологий и МСУ, 2010. С. 79-88. (0,5 п.л.)
2. Балашова М.В. Самоорганизация граждан как основа местного сообщества // Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г. - Краснодар: ООО «Кавказская типография», 2010. С. 24-26. (0,1 п.л.).
3. Балашова М.В. О некоторых аспектах политического анализа территориального общественного самоуправления (ТОС) как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Политическая регионалистика и этнополитика. Сборник научных трудов под ред. профессора Н.П.Медведева. Вып. 7. -М.: МИСиС, 2009. С.13-24. (0,6 п.л.)
4. Балашова М.В. О некоторых вопросах формирования (избрания) органов территориального общественного самоуправления (ТОС) // Выборы: теория и практика. Научно-практический журнал Избирательной комиссии Рязанской области-2009.-№3 (11).-С.54-58. (0,4 п.л.)
5. Балашова М.В. Участие населения в местном самоуправлении как условие развития гражданского общества в современной России // Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества. Материалы I Всероссийской научно-практической (заочной) конференции. Часть 1. -М.: НИИРРР, 2009. С. 27-31.(0,3 п.л.)
6. Балашова М.В. Теоретико-методологические аспекты политического анализа местного самоуправления: общественно-властный дискурс // Актуальные проблемы современного права и политики: Межрегион.

7. Балашова М.В. Концепция муниципальной реформы 2003-2009 гг. Вопросы общественного участия в местном самоуправлении: политический анализ // Центр и властная вертикаль: российская политическая традиция: материалы Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Ульяновск, 19 сентября 2009 г. / Под общ. ред. В.И.Коваленко.-Ульяновск, УлГТУ, 2009. С.93-101.(0,5 п.л.)

8. Балашова М.В. Некоторые аспекты политической коммуникации муниципальной власти и местного сообщества на примере стратегического планирования // Конфликтология.-2008.-№ 5. (0,6 п.л.)

9. Балашова М.В. К вопросу оценки эффективности местного самоуправления // Сборник научных работ преподавателей и студентов факультета юриспруденции и политологии РГУ. -Рязань: Изд-во РГУ им.С.А.Есенина, 2008. С. 43-48. (0,4 п.л.)

10. Балашова М.В. Тенденции развития местного самоуправления в условиях реализации преемственности политического режима в России // Многоуровневая власть: проблемы централизации и децентрализации / Под ред. Н.П.Медведева. Вып.4.-М.: Издательский Дом МИСиС, 2008. С. 121-134. (0,8 п.л.)

11. Балашова М.В. Интеграционные аспекты федерализма в России // Многоуровневое управление: проблемы централизации и децентрализации. Под ред. Н.П.Медведева, В.К.Медведевой. Выпуск 5.-М.: Издательский Дом МИСиС, 2008.-С. 106-118. (0,5 п.л.)

12. Балашова М.В. Проблема гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в условиях российской муниципальной реформы // Многоуровневая система власти в условиях федерации / Под ред. проф. Н.П.Медведева. Вып.2.-М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007. С.112-121 (0,6 п.л.).

13. Балашова М.В. Европейский фактор в политике реформ местного самоуправления в Российской Федерации // Политико-административные отношения в условиях федерации / Под ред. проф. Н.П.Медведева. Вып.1.-М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007. С.266-273. (0,3 п.л.)

14. Балашова М.В. Гражданское общество и местное самоуправление в России // Гражданско-патриотическое воспитание детей и молодежи. Материалы научно-практической конференции / Под ред. А.М.Нелидкина.-Рязань: Издательство «РИНФО», 2006. С. 241-243. (0,1 п.л.)

15. Балашова М.В. Патриотическая и национальная идея в современной России // Гражданско-патриотическое воспитание детей и молодежи: Материалы научно-практической конференции. Под ред. Е.И.Буняшиной.-Рязань, -М.: «Аванта», 2005. С.111-112. (0,1 п.л.)

Балашова Мария Владимировна

**ТЕРРИОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ
РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 15.04.2011. Печать трафаретная.
Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».
Объем 1,5 п.л. Тираж 150 экз. Заказ №2237.

Отпечатано в типографии ООО «НПЦ «Информационные технологии»
390000, г. Рязань, ул. Островского, 21/1. Тел.: (4912) 98-69-84