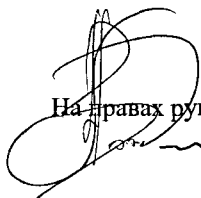


Российский государственный социальный университет

На правах рукописи

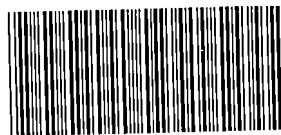


Володин Александр Александрович

**ВЛАСТНЫЙ РЕСУРС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ,
ПРОБЛЕМЫ, МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005541901

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре политологии и социальной политики Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный социальный университет»

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Устименко Сергей Владимирович
Некоммерческая организация
Фонд общественных инициатив, президент

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Капицын Владимир Михайлович
ФГБОУ ВПО «Московский Государственный
Университет имени М.В. Ломоносова»,
профессор кафедры сравнительной политологии

кандидат философских наук, доцент
Амелин Владимир Николаевич
Негосударственное научно-образовательное
информационно-аналитическое агентство
«Клуб «Экология общественного сознания»,
заместитель генерального директора

Ведущая организация: ОУП ВПО «Академия труда и социальных
отношений», кафедра философии и политологии

Защита диссертации состоится «20» ноября 2013 г. в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.341.02 по историческим и политическим наукам в Российском государственном социальном университете по адресу: 129226, г. Москва, ул. В. Пика, дом 4, корпус 2, 4 зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно будет ознакомиться в библиотеке Российского государственного социального университета по адресу: 129226, г. Москва, ул. В. Пика, дом 4, строение 5.

Автореферат размещён на сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: www.vak.ed.gov.ru

Автореферат размещён на официальном сайте Российского государственного социального университета: www.rgsu.net

Автореферат разослан «18» октября 2013 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор философских наук, профессор



Г.И. Авцинова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью политологического осмысления реализации муниципальной реформы в Российской Федерации. Во-первых, институт местного самоуправления с 1990-х годов XX века в России находится в состоянии перманентного реформирования. Несмотря на длительный процесс реализации реформы, нет оснований считать, что формирование эффективного института местного самоуправления состоялось. Система местного самоуправления остается крайне зависимой от политико-управленческих решений на государственном уровне. При этом Конституция РФ провозглашает независимость данной сферы от государства.

Во-вторых, политологи высказывают сомнения об эффективности распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления в современной России: констатируется низкое качество процесса децентрализации и демократизации политической системы страны, а также повышение значимости местных институтов власти, объявленные ключевыми трендами реформы. Все чаще высказывается точка зрения, согласно которой современное реформирование местного самоуправления как института политической системы скорее приводит к обратному процессу – централизации, возникающей вследствие несоответствия целей, задач, функций и полномочий местного самоуправления его ресурсной составляющей. С одной стороны, муниципальная реформа предполагала повышение автономности местного самоуправления, с другой – на протяжении подготовительной и активной стадий реализации реформы повышался уровень контроля за деятельностью местных властей со стороны государства, в том числе со стороны правоохранительных органов. Такая тенденция возникает во многом из-за неэффективного перераспределения полномочий между государством и местным самоуправлением, слабого наполнения доходной базы местных органов власти, повышения уровня дотаций на муниципальном уровне, проблем политико-административного

устройства муниципалитетов и низкого уровня информационной поддержки деятельности органов власти местного самоуправления. Отмечается возрастание числа конфликтов из-за раздела собственности, а также противостояний между органами власти поселений и муниципальных районов.

В-третьих, дефицит властного ресурса на муниципальном уровне приводит к снижению статуса выборных муниципальных должностей. Политические партии и гражданские объединения проявляют недостаточную активность на муниципальных выборах процессах. Такая ситуация приводит к замедлению процесса демократизации на муниципальном уровне и в политической системе страны в целом.

В-четвертых, местное самоуправление как институт публичной власти не отвечает тем функциям, которые декларируются ему в современных демократических системах. При этом социологические опросы свидетельствуют о том, что граждане не видят очевидных способов усиления значимости местного самоуправления.

Вышеуказанные проблемы негативным образом сказываются на политической системе РФ. Политические последствия реализации реформы местного самоуправления во многом выражаются в дискредитации самой идеи автономной системы управления местным сообществом и отсутствии импульсов к развитию демократических институтов на местном уровне. В этом ключе повышается теоретическая и практическая значимость анализа практики функционирования института местного самоуправления и использования им властного ресурса.

Степень научной разработанности проблемы

За последние годы накопился значительный массив эмпирических данных о политических результатах реализации реформы местного самоуправления, требующих политологического осмысления и концептуализации. Стоит отметить, что вопросы местного самоуправления изучаются в комплексе: исследователи стараются затронуть социально-

экономические, политические и культурные аспекты самоуправления. Именно поэтому политологический интерес могут представлять работы специалистов в области государственного и муниципального управления, истории, экономики и права.

Во-первых, необходимо отметить фундаментальные политологические труды, посвященные изучению властного ресурса. В данную группу можно отнести системный подход Д. Истона¹; теорию политической культуры Г. Алмонда²; теорию «сопротивления» Д. Картрайта, Б. Рейвена, К. Леви; теорию «обмена ресурсами» П. Блау, Д. Хиксона; теорию «раздела зон влияния» Дж. Ронга; дистрибутивно-элитистскую концепцию политики Г. Лассуэла³ и другие.

В-вторых, работы, посвященные исследованию политического развития института местного самоуправления. Изучению процесса автономизации муниципального управления посвящены труды В.М. Капицына, Д.А. Тихонова, Т.И. Жуковой, Н.С. Тимофеева⁴; механизмы реализации местного самоуправления в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации отражены в работах М.В. Тарханова, К.В. Харченко⁵; избирательные процессы на муниципальном уровне и развитие институтов непосредственной демократии находятся в поле зрения таких

¹ См.: Easton, D., A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, 1965; Easton, D., A Systems Analysis of Political Life. John Wiley & Sons, 1965.

² Антология политической мысли под ред. Г. Семигина. – М.: Мысль. – 832 с.

³ Lasswell, H. Politics: Who Gets What, When, How // The Political Writings of Harold Lasswell. Free Press, 1951. P. 295 – 455; Lasswell, H. Power and Personality. NY., 1948.

⁴ См.: Тихонов Д.А.. Местное самоуправление и муниципальная реформа в современной России. – М.: Современные тетради, 2004. – 216 с. Жукова Т.И., Б.В. Сазонов, Страшнова Л. Ф., Страшнова Ю.Г.. Социокультурные проблемы в муниципальном управлении. – М.: ЛКИ 2007. – 192 с. Капицын В.А. О некоторых правовых аспектах развития наукоградов в России // Самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 19–20. Капицын В., Акмалова А. К вопросу о многообразии моделей местного самоуправления // Самоуправление. – 2011. – № 2. – С. 18–20 Капицын В., Акмалова А. Городские поселения в условиях муниципальной реформы: проблемы понятийного и статусного характера // Реформа местного самоуправления: исторический опыт и современность. – Магнитогорский государственный университет Магнитогорск, 2008. Капицын В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление: противоречия территориальной организации общества // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. – Т. 1 из Выпуск 4. – ИНИОН РАН Москва, 2009. – С. 432–438. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2007. – 128 с.

⁵ См.: Тарханов М.В.. Механизм реализации местного самоуправления в муниципальных районах субъектов Российской Федерации (на примере Московской области): Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 178 с. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии. – Белгород: Обл. типография, 2009. – 304 с.

исследователей как В.Н. Амелин, Н.С. Федоркина, С.В. Устименко⁶; местное самоуправление как институт публичного самоуправления анализируется в трудах О.В. Волоха, Е.В. Безвиконной, Ю.А. Гималетдиновой, В.В. Коляды, Н.П. Старых⁷; проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) отражены в работах Е.М. Бухвальда, В.Н. Лексина, А.Н. Швецовой, Р.В. Бабуна⁸; местное самоуправление в системе российского федерализма изучается в публикациях Ю.М. Алпатова, В.В. Бучинского, О.Л. Казанцевой, Р.И. Загидуллина⁹; сравнительный анализ российской и зарубежной практики организации местного самоуправления изучается в работах М.И. Свешникова, Я.Пляйса, Н.Мухарямова¹⁰.

В-третьих, публикации общественных объединений и организаций, специализирующихся на муниципальной проблематике: Института современного развития, Всероссийского совета местного самоуправления,

⁶ См.: Амелин В.Н., Федоркин Н.С. Стратегия избирательной кампании. – М.: РЦИОТ, 2001. – 106 с. Амелин В.Н. Социология политики. МГУ им. М.В. Ломоносова, Социол. фак. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 183 с. Устименко С.В. Выборы в России: вчера, сегодня, завтра. – М.: РГСУ, 2007. – 92 с. Горожанина Т.В. Системный подход в политологическом исследовании местного самоуправления: Дисс. ... к. полит. наук, – Уфа, 2011. Нифанов А.Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: Дисс. к. юр. наук. – Ростов на Дону, 2003 Трофимова И.Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации: Дисс. д. полит. наук. – М, 2011.

⁷ См.: Волох О.В.. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход/ О.В. Волох, Е.В. Безвиконная. – М.: Логос, 2010. – 328 с. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в системе публичной политики Российской Федерации: Дисс. к. полит. наук, – Уфа, 2011 Коляда В.В. Информационная политика органов местного самоуправления: Дисс. к. полит. наук, – Астрахань, 2011 Старых Н.П. Формирование имиджа органов местного самоуправления. Дисс. к. соц. наук, – Орел, 2011

⁸ См.: Бухвальд Е.М.. Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации. – М.: Книжный дом «ЛИБРКОМ», 2009. – 240 с. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Реформы и регионы. Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. – М.: Ленанд, 2012. – 1024 с. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. – М.: КНОРУС, 2013. – 280 с.

⁹ См.: Алпатов Ю.М. Российский федерализм и местное самоуправление: Монография. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 299 с. Бучинский В.В. Местное самоуправление в системе российского федерализма: конституционно-правовые аспекты: Дисс. к. юр. наук. – М., 2007. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: Дисс. к. юр. наук. – Барнаул, 2011. Загидуллин Р.И. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Дисс. к. юр. наук. – Казань, 2011

¹⁰ См.: Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – М. 2011. – 573 с. Пляйс Я., Мухарямов Н. Местное самоуправление в России и Германии. История и современность. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2012. – 384 с.

Комитета гражданских инициатив, Центра публичной политики «Импульс», Энциклопедии местного самоуправления¹¹.

В рамках научной деятельности кафедры философии и политологии ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений» рассматриваются перспективы развития представительных органов власти на муниципальном уровне, формы и методы самоорганизации граждан, а также механизмы распределения власти в Российском обществе¹². Учебные программы, разработанные кафедрой, специализируются на проблеме организации власти и демократических институтов в истории России, социальным аспектам реформирования института местного самоуправления, механизмам самоорганизации граждан. В диссертационном исследовании использовались официальные социологические данные о социально-экономическом, политическом и культурном развитии регионов Российской Федерации, подготовленные ведущими социологическими компаниями страны: Левада-Центр, ФОМ, ВЦИОМ и Циркон¹³.

Социальные аспекты реформирования института местного самоуправления рассматриваются научной школой Академика РАН В.И.Жукова¹⁴, сложившейся в ФГБОУ ВПО «Российском государственном социальном университете». В трудах специалистов кафедры политологии и социальной политики РГСУ Г.И. Авциновой и Е.Н. Тарасова¹⁵ регулярно затрагиваются вопросы развития российского общества сквозь призму

¹¹ См.: Энциклопедия местного самоуправления // <http://emsu.ru/> Институт современного развития // <http://www.insor-russia.ru/> Всероссийский Совет Местного Самоуправления ВСМС // <http://www.vsmsinfo.ru/> Комитет гражданских инициатив // <http://komitetgi.ru/> Центр публичной политики «Импульс» <http://polityvolga.ru>

¹² См.: Мокров А.П. «Власть и общество в истории России», Учебное пособие. – М.: Изд-во Перспектива АТиСО. – 2007г. Ежов Д.А. «Перспективная партийная конфигурация Государственной думы шестого созыва» // Представительная власть – XXI век: законодательство, проблемы, комментарии. – 2011г. – № 7-8. Бойдаченко П.Г. «Персонально- и партийно-политическая власть в условиях представительной политической системы демократии» // Труд и социальные отношения. – 2012г. – №4.

¹³ См.: Исследовательская группа ЦИРКОН // <http://www.zircon.ru/> Аналитический центр Юрия Левады «Левада-центр» // <http://www.levada.ru/> Фонд общественного мнения // <http://fom.ru/> Всероссийский центр изучения общественного мнения // <http://wciom.ru/>

¹⁴ См.: Жуков В.И. На рубеже тысячелетий: социология отечественных преобразований. – М., 2008

¹⁵ См.: Авцинова Г.И. Приоритетные направления реализации стратегии инновационного социального развития России // Человеческий капитал. Научно-практический журнал. № 9 (21), 2010; Тарасов Е.Н. Инновационность как принцип политической стратегии. //Красновские чтения. Выпуск 5/ Отв.ред. Е.Н. Тарасов. – М., 2011 и др.

властных преобразований. Кафедрой осуществляется подготовка специалистов-политологов в области муниципальных избирательных процессов, государственного и муниципального управления.

С учетом того, что объект диссертационного исследования находится в постоянной динамике, развивается, а данные в области рассматриваемой проблематики регулярно обновляется, целесообразно отметить динамизм содержания в работах политологов, специализирующихся на проблемах развития федерализма и местного самоуправления.

Объектом диссертационного исследования является властный ресурс местного самоуправления, его распределение и использование.

Предмет диссертационного исследования: тенденции и проблемы использования властного ресурса в системе местного самоуправления современной России, а также опыт взаимодействия муниципальной власти с государством и общественностью.

Цель диссертационного исследования: теоретико-практический анализ опыта и проблем процесса распределения и использования властного ресурса на уровне местного самоуправления в современной Российской Федерации.

Данная цель определила основные задачи исследования:

1. Раскрыть основные компоненты властного ресурса местного самоуправления
2. Изучить концепции властного ресурса местного самоуправления, представленные в западной и отечественной политической науке XX в.
3. Выявить закономерности функционирования механизмов организации системы власти на уровне местного самоуправления в политической истории России.
4. Проанализировать факторы, влияющие на процесс распределение властного ресурса в аспекте современного реформирования местного самоуправления.

5. На материалах Московской области исследовать ключевые проблемы и противоречия процесса распределения властного ресурса местного самоуправления в современной России.

6. Выработать рекомендации по коррекции существующих политико-управленческих тенденций на уровне местного самоуправления в контексте распределения властного ресурса.

Гипотеза диссертационного исследования

Конституционное положение об автономности местного самоуправления от государства не реализуется на практике: именно государство определяет векторы развития местного самоуправления, которое, находясь в зависимости от федеральных и региональных властей, испытывает колоссальный дефицит властного ресурса.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные положения политологии, классические теории и концепции местного самоуправления, а также труды современных политологов и специалистов в области местного самоуправления.

Предложенные Д. Истоном и Г. Алмондом модели политической системы общества легли в основу представления автором исследования о том, что местное самоуправление является одним из важнейших институтов политической системы, функционирование которой во многом зависит от качества исполнения местными политическими акторами требований и запросов населения определенной местности. Кроме того, местное самоуправление само по себе является определенной политико-управленческой системой, а значит, внутри нее существуют различные механизмы распределения власти.

Теория «сопротивления» Д. Картрайта, Б. Рейвена, К. Леви, теория «обмена ресурсами» П. Блау, Д. Хиксона и теория «полей власти» П. Бурдьё определили ключевые положения дистрибутивной составляющей политики: политические акторы стремятся к расширению своего влияния путем наращивания ключевых компонентов властного ресурса. Экстраполяция

данного концептуального положения на современный институт местного самоуправления в Российской Федерации позволяет определить, насколько местные органы власти и институты непосредственной демократии на муниципальном уровне способны эффективно принимать те или иные политико-управленческие решения.

Дистрибутивно-элитистская концепция политики Г. Лассуэла и теория «раздела зон влияния» Дж. Ронга сделали акцент на формальных и неформальных механизмах распределения власти в политической системе, что крайне актуально для современной России, где зачастую законодательство, регулирующее ту или иную сферу, существенно отстает от реальных политических процессов.

Особое внимание в диссертационном исследовании уделено основным теориям и моделям местного самоуправления. С одной стороны, это модель англосаксонского типа, основные положения которой во многом присутствуют в концепции реформы местного самоуправления в современной России, с другой – модель континентального типа, основным характеристикам которой в большей степени соответствует отечественная политическая история и практика.

В исследовании сделан особый акцент на теоретических выводах таких специалистов в области местного самоуправления, как Д.А. Тихонова и В.Л. Глазычева. В работах Д.А. Тихонова отмечается, что источником муниципальных преобразований в России является федеральный центр и делается особый акцент на феномене «муниципальной автономии», т.е. политической самодостаточности сферы местного самоуправления. Теоретические исследования В.Л. Глазычева посвящены выявлению экономических, социальных и управленческих ресурсов муниципалитетов.

Методологическая основа исследования

При подготовке диссертационного исследования комплексно использована методология социально-гуманитарных наук. Методы системного, сравнительного, исторического, формально-юридического,

институционального подходов, а также контент-анализ позволили всесторонне рассмотреть процесс распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления.

В рамках системного подхода были выявлены основные элементы современного процесса распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления и способы делегирования властных полномочий органам власти местного самоуправления. Использование системного метода позволило выявить основные параметры, функции и составляющие распределения властного ресурса, а также дать соответствующие определения ключевых категорий диссертационного исследования.

Путем использования компаративного метода в диссертационной работе проводится сравнение основных концепций и практических моделей распределения властного ресурса местного самоуправления в мировом опыте и отечественной политической истории.

Исторический и институциональный методы используются при определении характера развития формальных и неформальных механизмов взаимоотношений института государства и местного самоуправления в России.

Формально-юридический метод применен при изучении нормативно-правовых актов, принципы которых являются основополагающими для современного развития местного самоуправления.

В рамках контент-анализа были изучены информационно-коммуникативные ресурсы местного самоуправления, а также восприятие института как института публичной власти в России.

Степень достоверности диссертационного исследования обусловлена всесторонним анализом выполненных ранее научно-исследовательских работ по предмету диссертационного исследования, использованием системы научных методов, релевантных целям и задачам исследования. Активное использование автором диссертационной работы основных парадигм, теорий, подходов и методов, применяемых для

комплексного изучения процесса распределения властного ресурса в институте местного самоуправления, обусловило достоверность результатов диссертационного исследования.

Надежность ключевых положений диссертационной работы обусловлена применением научных методов анализа и сбором теоретических и эмпирических данных о ходе реализации реформы местного самоуправления. Выводы, представленные в исследовании, соответствуют общепринятым научным критериям валидности и надежности.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Исходя из основных итогов исследования, можно определить, что властный ресурс – это материальная и нематериальная возможность обеспечивать влияние политической системы на различные социальные группы. В свою очередь, процесс делегирования различным элементам социально-политической системы права использовать власть как средство принуждения и навязывания воли определенным социальным группам либо их подгруппам является «распределением властного ресурса».

2. Механизмы распределения властного ресурса представляют собой способы организации порядка наделения элементов политической системы властными функциями. Такими механизмами могут являться: государственно-муниципальное взаимодействие, муниципальные выборы, исполнительные и представительные органы власти местного самоуправления, а также институты непосредственной демократии.

3. Существенный дефицит властного ресурса местного самоуправления по сравнению с государством в современной России противоречит принципу независимости местного самоуправления от государства, декларируемому в Конституции РФ. Сам принцип во многом является искусственным для российской политической системы: государство, обладая куда более значимым спектром ресурсов, снимает с себя ответственность за ряд социально-экономических сфер, переданных на уровень местного самоуправления. В свою очередь, местное самоуправление

не справляется с возложенными на него функциями: зачастую граждане не воспринимают местное самоуправление как значимый институт политической системы.

4. Среди представителей научного сообщества и специалистов-практиков в области местного самоуправления высказывается мнение о том, что ключевой недостаток муниципальной реформы – слабое финансово-экономическое подкрепление института. Вместе с тем, акцент необходимо сделать на противоречивости политико-правовых способов распределения власти на местном уровне: существует риск того, что постепенное увеличение материальных ресурсов на уровне местного самоуправления (в частности, доходной базы местных бюджетов) не приведёт к ожидаемому повышению эффективности деятельности органов власти местного самоуправления.

5. Система организации власти местного самоуправления не способствует эффективной демократизации политической системы России на муниципальном уровне, а приводит к повышению градуса конфликтности между органами власти местного самоуправления и государством, открывает широкий спектр возможностей для удержания власти правящей группировкой.

6. Принятие нормативно-правовых актов, согласно которым исполнительные и представительные органы власти формируются исключительно на выборной основе, может позитивным образом отразиться на эффективном демократическом развитии института местного самоуправления. Использование же моделей, при которых глава муниципального образования делегируется на должность из состава Совета депутатов, либо Совет депутатов районного уровня формируется из представительных органов уровня городских/сельских поселений, а также назначение сити-менеджера, цели и задачи которого зачастую идут вразрез с принципами местного самоуправления, приводит к сращиванию исполнительной и законодательной ветвей власти. Синхронизация

механизмов распределения властного ресурса между федеральным, региональным и муниципальным уровнями во многом позволит пресечь законодательные «возможности» для искусственного удержания власти теми акторами, которые фактически не имеют поддержки большинства жителей муниципалитета; это внесет импульс в развитие муниципальной политической культуры и активизирует гражданское участие в делах местного самоуправления.

7. Расчет на демократические принципы организации местного самоуправления и активизацию политического участия граждан в муниципальном управлении не оправдывается: местное самоуправление не рассматривается основными акторами политического процесса как полноценный политический ресурс и значимый публичный институт.

8. Слабая интеграция средств массовой информации как одного из важнейших институтов гражданского общества в процесс реформирования местного самоуправления в современной России негативно повлияла на качество функционирования муниципальных органов власти как институтов публичной политики.

9. Гарантом прав граждан на свободную организацию местного самоуправления должно стать федеральное законодательство, декларирующее принципы самоорганизации российских граждан в целом: как показывает практика, активное включение граждан в дела местного самоуправления происходит при условии стагнации институтов представительной демократии. Нет необходимости разрабатывать и применять отдельные для местного самоуправления нормативно-правовые акты, декларирующие принципы самоуправления граждан: такие принципы должны быть универсальными для всех уровней общественно-политической жизнедеятельности.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Даны авторские определения категорий «властный ресурс» и «властный ресурс местного самоуправления».

2. В диссертации комплексно исследованы ресурсно-дистрибутивные составляющие концепций развития местного самоуправления в отечественной и западной исторической и политической науках.

3. Представлена классификация компонентов властного ресурса местного самоуправления и всесторонне рассмотрены взаимосвязи между ними.

4. Определены проблемы и основные риски процесса распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления в современной России.

5. Выявлена взаимосвязь между низкой эффективностью реализации муниципальной реформы и слабым информационным сопровождением деятельности местных органов власти.

6. В диссертационном исследовании предложены пути, формы и способы возможного преодоления проблемы неэффективности механизмов распределения власти на муниципальном уровне.

Научная значимость исследования состоит в том, что определены основные компоненты властного ресурса на муниципальном уровне, выявлены закономерности политического развития института местного самоуправления.

Практическая значимость исследования заключается в систематизации основных подходов и оценок модернизации института местного самоуправления в современной России на основе научных оценок отечественного экспертного сообщества, анализа хода муниципальной реформы в современной России и авторского понимания властного ресурса местного самоуправления, проблем, механизмов, опыта его распределения и использования.

Материалы диссертационного исследования могут использоваться в политической практике, служить методической основой для специалистов в области муниципального управления.

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертационной работы представлены на следующих научных конференциях:

1. IX Всероссийская научно-практическая конференция «Стратегия устойчивого развития регионов России» - 4 мая 2012 г., Центр развития научного сотрудничества.

2. Научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и тенденции развития современной науки в исследованиях молодых ученых» - 01-10 июня 2012 года, РГСУ.

Основные идеи диссертационного исследования отражены в шести публикациях автора, четыре из которых размещены в изданиях, входящих в перечень рецензируемых российских журналов, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ. Практический аспект исследования использовался автором в ходе рабочей деятельности в представительном (законодательном) органе власти Московской области - Московской областной Думе.

Структура работы

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, выявляется степень её научной разработанности, приводится характеристика источников, выделяются объект и предмет исследования, формулируются цель, задачи и гипотезы диссертационного исследования, раскрываются методологические и эмпирические основы работы, научная новизна и выносимые на защиту положения, указывается теоретическое и практическое значение диссертации, а также апробация результатов исследования.

Первая глава диссертации «Концептуальные подходы к определению содержания властного ресурса в системе местного самоуправления» посвящена комплексному исследованию компонентов властного ресурса местного самоуправления на основе ключевых политологических теорий, практики местного самоуправления в отечественной истории, а также муниципальной реформы, проводимой в современной России.

В первом параграфе «Властный ресурс местного самоуправления: основные компоненты и место в ключевых моделях самоуправления» представлены основные подходы к определению властного ресурса на муниципальном уровне. По мнению автора диссертации, категория «властный ресурс» пока еще не является привычным звеном категориального аппарата политической науки, что связано с довольно широкой практикой толкования термина. «Властный ресурс» состоит из двух довольно схожих в методологическом плане определений: «власть» и «ресурс». Их сходство заключается в том, что каждая отрасль науки видит значение термина исключительно в разрезе своей специфики, предпринимая попытку своего определения значений данных категорий.

Автор диссертации приходит к выводу о том, что «властный ресурс» представляет собой совокупность материальных и нематериальных возможностей, обеспечивающих влияние политической системы на различные социальные группы. Процесс делегирования различным элементам социально-политической системы права использовать власть как

средство принуждения и навязывания воли определенным социальным группам либо их подгруппам является «распределением властного ресурса». В свою очередь, «механизмы распределения властного ресурса» представляют собой способы организации порядка наделения элементов политической системы политическими функциями.

На основе различных подходов к определению компонентов властного ресурса представлена авторская классификация данных компонентов на муниципальном уровне:

- Финансово-экономические ресурсы. Данный тип ресурсов представляет собой как определенную налоговую базу, так и материальные и нематериальные ресурсы (например, земля) территории, на которой расположилось муниципальное образование.
- Социально-организационные (либо социально-политические) ресурсы. В данном аспекте социально-организационные ресурсы представляют собой не простое количество определенных индивидуумов, проживающих на территории муниципального образования, а гражданский потенциал к самоорганизации и созданию местных органов власти.
- Информационно-коммуникативные. С учетом того, что местное самоуправление в современной Российской Федерации декларируется как независимый институт власти, оно должно обладать собственными информационными ресурсами и, безусловно, какими-либо культурными особенностями.

Во втором параграфе «Властный ресурс местного самоуправления и механизмы его распределения в политической истории России: ретроспективный анализ» автор доказывает, что в аспекте распределения власти в российской муниципальной практике выявлены следующие закономерности. Во-первых, местное самоуправление являлось инструментом реализации «малых дел». Ключевые функции по управлению жизнедеятельностью российского общества были замкнуты на

государственном аппарате, а местные органы власти фактически не имели предпосылок и стимулов к эффективному развитию.

Во-вторых, недостаточный объём ресурсной базы российского местного самоуправления не подготовил почву для его интеграции в общеевропейский тренд, а значит, многие положения, заимствованные российскими властями по развитию института, попросту не имеют под собой прочных оснований.

В-третьих, синтез традиций местного самоуправления и тенденции к усилению центральных органов власти, модерированию местных политико-управленческих процессов со стороны государства. Развитие государственных институтов власти отражалось на системе местного самоуправления: вместо того, чтобы наращивать финансово-экономический, социально-организационный и информационно-коммуникативный потенциал существующих институтов самоуправления, государство регулярно реформировало местное самоуправление, подводя его под свои нормы.

В-четвертых, квази-институт выборов (как инструмента формирования органов местного самоуправления) и представительных органов власти. Выборы в российской истории не выступали полноценным механизмом распределения власти на уровне местного самоуправления.

В третьем параграфе «Реформа местного самоуправления в России как фактор перераспределения властного ресурса» рассматриваются ключевые положения реформы как в рамках Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» (131-й ФЗ), так и на основании заявлений представителей российской политической элиты.

В результате исследования автор диссертационного исследования отмечает следующие цели и задачи реформы:

Во-первых, это активизация механизмов непосредственной демократии в России: повышение активности граждан в процессе выработки, принятия и исполнения муниципальных управленческих решений, усиление контроля за деятельностью властных институтов.

Во-вторых, территориальная децентрализация: реформа местного самоуправления сформировала двухуровневую территориальную систему муниципальных образований, значительно увеличив их количество (особенно на уровне сельских поселений). Создание новых административно-территориальных единиц естественным образом подразумевает увеличение субъектов управления властным ресурсом местного самоуправления, а также усложнение системы его распределения.

В-третьих, создание баланса и взаимосвязей между органами государственного и муниципального управления путем передачи части государственных полномочий на уровне местного самоуправления.

В-четвертых, создание эффективных, гибких и демократических механизмов формирования муниципальных органов власти – субъектов управления властным ресурсом на уровне местного самоуправления.

В целом, по мнению автора, реформа местного самоуправления представляет собой попытку синтезировать политико-управленческие традиции России и СССР, а также современные подходы к организации эффективного функционирования органов власти и институтов демократии в российском обществе.

В заключении параграфа автор приводит основные критические замечания российских политологов в адрес муниципальной реформы. В последующих главах анализ этих замечаний проводится сквозь призму механизмов распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления.

Вторая глава диссертации «Практика использования властного ресурса местного самоуправления в современной России» посвящена комплексному и всестороннему изучению компонентов властного ресурса местного самоуправления: финансово-экономических, социально-организационных и информационно-коммуникативных ресурсов. Автор выявляет прямые и косвенные противоречия в механизмах распределения

власти на муниципальном уровне, а также предлагает ряд мер по корректировке муниципальной реформы.

В первом параграфе «Дефицит финансово-экономических ресурсов местного самоуправления как причина инертности муниципальных преобразований» автором выявлены основные составляющие данного ресурса; отмечается, что, несмотря на тезисы о децентрализации бюджетно-налоговой системы страны и ряд попыток ее проведения, финансовое положение муниципалитетов ухудшается.

Проанализировав статистические данные, автор пришел к выводу, что в период, когда реформа местного самоуправления, декларирующая усиление муниципальной бюджетной автономии, вошла в активную стадию, экономических ресурсов для развития бюджетной базы муниципальных органов власти становилось меньше.

Автором доказано, что институт передачи государственных полномочий на уровень местного самоуправления оставил за государством возможность отчасти определять функции и полномочия де-юре автономного политико-управленческого института, а значит, напрямую влиять на характер муниципального бюджета.

Подчеркивается, что государство обязывает местные органы власти принимать определенные решения в русле федеральной политики путем организации софинансирования муниципалитетами государственных программ. На практике это во многом означает перекладывание ответственности за результаты государственной социально-экономической политики на «плечи» муниципалитетов. При этом участие местных органов власти в реализации государственной политики априори осложняется тем, что большинство местных бюджетов являются дотационными. Такая ситуация способствует возникновению еще большей зависимости местного самоуправления от государства.

На примере Московской области показано, что ситуация с недостаточной финансово-экономической базой муниципалитетов осложняется

и тем, что освоение бюджетов органами власти местного самоуправления также сталкивается с рядом проблем ввиду излишних бюрократических процедур, довольно строгого регламентирования деятельности местного самоуправления со стороны государства, а также неэффективной деятельностью администраций местных органов власти. Так, муниципальные органы власти региона недополучили около 11 миллиардов рублей доходов в 2012 году ввиду слабого освоения финансовых средств. По семи муниципальным районам, 14 городским округам и 58 поселениям Подмосковья годовой план поступления доходов остался невыполненным.

Во втором параграфе «Социально-организационные ресурсы местного самоуправления и проблемы их эффективного распределения» сделан особый акцент на взаимосвязь финансово-экономических ресурсов и политического потенциала муниципалитетов. Автор приходит к выводу о наличии системных недостатков законодательной системы местного самоуправления в целом. На примере Московской области показано, что в дополнение к ФЗ-131 в регионах может возникать множество иных нормативно-правовых актов, регулирующих систему местного самоуправления. Такое «юридическое загромождение» рискует привести к тому, что местное самоуправление попросту не сможет эффективно освоить те ресурсы, которые будут передаваться на муниципальный уровень.

Отмечается, что вместо того, чтобы выделить полноценную долю публичной политики и управленческую платформу на уровне местного самоуправления, власти во многом пытаются законодательно регламентировать деятельность институтов непосредственной демократии, привязывая их к различным уровням власти: в России существует «Закон о референдуме» на федеральных и региональных уровнях, а также в форме муниципальных нормативно-правовых актов. Однако институт непосредственной демократии нельзя рассматривать исключительно в разрезе местного самоуправления. Гарантии прав граждан на выбор политических партий, кандидатов, формирование общественных

организаций, участие в протестных формах и многие другие должны регламентироваться в рамках общего (федерального) законодательства. Формы непосредственной демократии на уровне местного самоуправления не противоречат аналогичным формам на региональном и федеральном уровне, а лишь дублируют их.

Подчеркивается, что в случае недостаточного внимания гражданского общества к местному самоуправлению возникают коррупциогенные риски: финансово-экономические ресурсы могут попросту «раствориться» среди узкой элитной группы, находящейся у власти в муниципальном образовании.

Таким образом, отмечается, что простое количественное наращивание социально-экономических ресурсов местного самоуправления не будет означать существенного повышения эффективности деятельности органов власти местного самоуправления.

В заключение параграфа автор обосновывает необходимость утверждения на уровне местного самоуправления той системы распределения властного ресурса, которая используется на федеральном и региональном уровне: отдельные выборы исполнительных и представительных органов власти. Такая модель позволила бы политически синхронизировать институты государства и местного самоуправления, не нарушая при этом конституционного принципа автономности данных институтов друг от друга.

Одним из механизмов повышения интереса граждан к деятельности органов власти местного самоуправления и их легитимации могло бы стать обязательное обсуждение Устава муниципального образования на референдуме, а не только в рамках заседаний Совета депутатов. Это позволило бы существенно повысить «грамотность муниципального населения» в отношении тех форм и методов, которые используются на их территории проживания при формировании органов власти.

В третьем параграфе «Проблема информационной поддержки муниципальной реформы и активизации гражданского участия в делах

самоуправления» представлен контент-анализ упоминаемости хода реализации муниципальной реформы в российских СМИ и деятельности органов власти местного самоуправления в целом на примере подмосковных СМИ.

Авторский анализ динамики сообщений о реформе показывает, что с момента анонсирования активной фазы ее реализации количество упоминаний в ведущих федеральных печатных СМИ последовательно уменьшалось, что, соответственно, свидетельствует о потере интереса к проблематике со стороны экспертного сообщества и институтов гражданского общества.

По итогам проведенного автором диссертационного исследования контент-анализа ведущих российских печатных СМИ было обнаружено, что упоминаний о реформе местного самоуправления было в 20 раз меньше, чем упоминаний о реформе пенсионной системы. Таким образом, недостаточное внимание СМИ к муниципальной проблематике стало одной из причин неэффективности проводимых преобразований на муниципальном уровне.

Во втором представленном контент-анализе отражается негативная статистика публикаций о реформе местного самоуправления в СМИ Московской области. Это связано с тем, что местные СМИ крайне зависимы как от органов власти местного самоуправления, так и от регионального Правительства (уполномоченный орган региональной администрации заключает с местными СМИ договор на реализацию государственного контракта) и не заинтересованы в глубоком анализе проблем и противоречий муниципальной реформы. Большинство сообщений о деятельности органов власти местного самоуправления по реализации ключевых положений реформы содержат довольно искусственные «месседжи» о позитивной активности местных властей.

На примере ситуации с организацией ТОС (территориальное общественное самоуправление) в Московской области отмечается, что в системе местного самоуправления существует дефицит информационных

ресурсов и слабая эффективность их использования. Это, в свою очередь, влияет на интерес и готовность граждан к объединению в такие организации.

Вместе с тем, автор делает вывод о том, что в усилении медийного ресурса местного самоуправления заинтересованы обе стороны политического процесса: органы власти и оппонирующие им партии, организации и объединения.

Федеральная власть заинтересована в децентрализации политической ответственности в стране – многие резонансные скандалы, связанные с деятельностью муниципальных органов власти, напрямую сказываются на имидже государства. В общественном сознании нет четкого распределения ответственности за уровень жизни между государством и местным самоуправлением.

Повышение внимания СМИ и общества в целом к деятельности местного самоуправления выгодно и для оппозиции, которой намного легче проявить себе в муниципальных избирательных процессах, нежели на более важных для центральных органов власти региональных и федеральных кампаниях.

В **заключении** диссертационной работы подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, намечаются перспективы дальнейшей разработки исследуемой проблематики. Анализ результатов проведенного исследования позволил сделать следующие выводы:

- для российской политической истории характерен существенный дисбаланс в объеме ресурсов государства и местного самоуправления. Тенденции к усилению влияния центральных органов власти, характерные для российской политической системы, обусловили стремление государства модерировать местные политико-управленческие процессы.

- государство навязало развитию местного самоуправления альтернативные квази-институты, к тому же не обеспечив их деятельность достаточными ресурсами. Использование форм непосредственной

демократии в современной России носит спорадический характер и не является сколь-нибудь значимым инструментом влияния на выработку и принятие политических решений.

- реформа местного самоуправления не была подкреплена соответствующими финансово-экономическими, социально-организационными и информационно-коммуникативными ресурсами, что стало ключевым фактором ее низкой эффективности.

- плюрализм методов и форм распределения властного ресурса на уровне местного самоуправления не способствует развитию муниципальной демократии, а наоборот, открывает широкий спектр для политических маневров той группе интересов, которая находится у власти. Данный феномен подтверждает представления о неэффективной системе распределения властного ресурса на муниципальном уровне.

III. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Публикации в периодических научных изданиях,
рекомендованных ВАК:**

1. Володин А.А. Влияние парламентско-президентской избирательной кампании 2011–2012 гг. на систему местного самоуправления в современной России // Общенациональный научно-политический журнал «Власть». - № 4, 2012 год. – С. 36-38. (0,3 п.л.).

2. Володин А.А. Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Общенациональный научно-политический журнал «Власть». - № 9, 2012 год. – С. 66-68. (0,3 п.л.).

3. Володин А.А. Местное самоуправление в России: политические аспекты реформы института // Журнал «Ученые записки». - № 10, 2012 год. – С. 119-121. (0,4 п.л.).

4. Вагин А.Ю., Володин А.А. Злоупотребления административным ресурсом в ходе выборов в Государственную Думу ФС РФ и Президента РФ в 2011/2012 годах (муниципальный аспект) // Журнал «Ученые записки». - № 10, 2012 год. – С. 110-114. (0,5 п.л.).

Другие публикации по теме диссертационного исследования:

5. Володин А.А. Муниципальные образования в избирательном цикле 2011-2012: злоупотребления административным ресурсом, законодательные и политические последствия // Стратегия устойчивого развития регионов России: Сборник материалов IX Всероссийской научно-практической конференции / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2012. – С. 304-308. (0,5 п.л.).

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Володин Александр Александрович

**ВЛАСТНЫЙ РЕСУРС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ,
ПРОБЛЕМЫ, МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

Изготовление оригинал-макета:

ВОЛОДИН Александр Александрович

Подписано в печать 18 октября 2013 г.
Формат 60х90 1/16. Заказ №1243. Тираж 100 экз.
Тип. ООО “Флай-Арт”
Москва, Пр. Мира 49

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК