

На правах рукописи

**Кушнир
Вадим Вадимович**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР
ДЕМОКРАТИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

**Специальность: 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2015

Диссертация выполнена на кафедре политологии и социальной политики
ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»

Научный
руководитель: доктор исторических наук, профессор
Тарасов Евгений Николаевич

Официальные
оппоненты: доктор политических наук, профессор
Алисова Любовь Николаевна,
профессор кафедры политологии, государственной
и муниципальной службы МАУ ВПО «Воронежский
институт экономики и социального управления»

кандидат политических наук
Володин Александр Александрович,
руководитель Пресс-центра Московской областной
Думы

Ведущая
организация: **ФГБОУ ВПО «Государственный университет
управления»**

Защита состоится 20 мая 2015 г. в 14.30 час. на заседании
диссертационного совета Д 521.004.03 при АНО ВПО «Московский
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5,
корп. 3, зал заседаний диссертационных советов (ауд. 511).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном
сайте www.mosgu.ru АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» марта 2015 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук,
доцент

А.К. Сковиков

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Институт местного самоуправления (МСУ) в современных условиях – важнейший инструмент, используемый обществом в целях реализации демократических прав и свобод, координации действий власти и общественности. Баланс общественного и государственного начал в управленческом процессе позволяет идентифицировать местное самоуправление как уникальное средство, а также индикатор демократических преобразований, способствующий целесообразному принятию политических решений на всех уровнях власти.

Неэффективная местная власть тормозит процесс общественной эволюции. Практика местного самоуправления имеет глубокие исторические корни, находится в фокусе внимания научных слоёв, активно обсуждается общественностью в целях совершенствования системы публичного управления.

Значимость местного самоуправления обуславливается его демократическим статусом и одновременно тем, что оно является фактором расширения, углубления демократизации, что детерминировано как экзогенными, так и эндогенными обстоятельствами. Изучение основных теорий, концепций, моделей МСУ в рамках демократических систем способствует выявлению новых организационных форм, технологий решения местных проблем, возможностей перехода к устойчивому развитию.

Для России, осуществляющей демократический процесс, в противоречивости содержания и формы, проблема усиления эффективности местного самоуправления особенно актуальна в аспекте действующей модели, с учётом приоритетов развития. Эта форма власти – своеобразная «буферная зона» между государством и обществом, инструмент укрепления демократии, народовластия, механизм согласования общественных, государственных, местных интересов.

В силу двойственной природы и назначения: проводник государственной политики и воли населения – институт МСУ укрепляет общественный фундамент, является импульсом к гармонизации его взаимоотношений государством, фактором демократических преобразований.

Актуальна тема диссертационного исследования и в историческом отношении: в 2014 году исполнилось 150 лет земской реформы Александра II, значимость которой отметил В. В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ. В этой связи российскому обществу и государству предстоит повторить успешный демократический эксперимент, модернизируя современный институт местного самоуправления с учётом накопленного исторического опыта и сложившихся реалий.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретическая разработка проблемы МСУ разнопланова: изучение моделей, взаимодействия с гражданским обществом; модернизационные и трансформационные процессы, напрямую связанные с местными органами власти и др.

Формирование и поступательное развитие теорий и концепций местного самоуправления исторически обусловлено возникновением и эволюцией трансформацией этого феномена децентрализованной формы управления.

Согласно европейской традиции государство и общество неразрывно связаны друг с другом, представляют собой некую целостную систему (Р. Гнейст, Г. Еллинек, Л. Штейн). Англосаксонская традиция, напротив, утверждает автономию общества, при этом вычлняя его из системы государственного управления (А. Токвиль). Отечественная политическая мысль впервые затрагивает тематику местного самоуправления во второй половине XIX в., заключая её в нерушимые границы диалектического противоборства между общественной (А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков и др.) и государственной (В. П. Безобразов, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов

и др.) теориями. Революции начала XX в., советский период развития сместили вектор научных исследований в сторону теории народовластия (А. П. Бутенко, И. П. Ильинский, Ю. А. Тихомиров, Г. Х. Шахназаров и др.). Эти исторические события стали причиной разделения исследовательских традиций западного и отечественного образца на два лагеря, различно интерпретировавших и трактовавших факторы институциональной трансформации органов местной власти.

Представители современных зарубежных исследовательских направлений анализируют отношения между центральными органами и местной властью, рассматривая их как продукт образования централизованных национальных государств (Дж. Чандлер); как результат особенностей исторического развития различных стран (Дж. Гарсиа, М. Лафлин, Р. Родс, Г. Стокер и др.); как следствие влияния внешних социально-экономических факторов, например, глобализационных процессов, и ряда других трансформаций общемирового масштаба (З. Бауман, У. Бек, Э. Гидденс, К. Крауч, Д. Норт и др.).

П. Бурдье, Р. Патнэм, Ф. Фукуяма, Г. Экштайн анализируют вопросы становления и развития институтов местной демократии, гражданского общества, функционирования социального капитала, активной общественно-политической роли локальных сообществ.

Анализ различных форм, моделей, векторов развития демократии осуществлён как западными (Р. Даль, Д. Дзоло, Л. Зидентоп, К. Крауч, А. Лейпхарт, С. Липсет, К. Макферсон, А. Пшеворский, Д. Стаут, Ч. Тилли, Ю. Хабермас, С. Хантингтон, Й. Шумпетер и др.), так и российскими учёными (И. Д. Джохадзе, М. В. Ильин, Б. Г. Капустин, Л. В. Сморгунов, Д. Е. Фурман и др.).

Сделана попытка переосмысления зарубежных теорий и концепций применительно к российской действительности, расширения научного поля института местного самоуправления в исследованиях таких авторов как: В. Ф. Абрамов, С. А. Авакьян, Р. В. Бабун, А. Н. Бутенко, В. И. Васильев,

Т. Г. Голубева, А. Ф. Денисов, М. Ю. Каверзин, О. В. Крыштановская, О. Е. Кутафин, Л. Е. Лаптева, Е. В. Мирошниченко, С. С. Митрохин, А. В. Овчинников, А. А. Подсумкова, В. М. Палий, Л. И. Рейснер, Л. В. Смирнягин, Э. А. Уткин, В. И. Фадеев и др.

Ряд отечественных исследователей рассматривает местное самоуправление в качестве института гражданского общества (Ф. Г. Карасёв, И. Е. Кокарев, А. И. Савватеев, И. С. Романчук и др.), при этом делая акцент на проблематике участия населения в управлении местными делами.

Широкий круг комплексных исследований, посвящённых анализу трансформационных процессов в российском обществе (А. С. Ахиезер, Т. И. Заславская, В. Л. Иноземцев, Н. С. Розов, Ж. Т. Тощенко, В. Г. Федотова, Г. А. Цветкова и др.), позволяет осмыслить особенности становления института местного самоуправления в РФ. Уровень социального взаимодействия в местных сообществах, расстановка политических сил в регионе рассматриваются М. А. Анипкиным, В. Д. Нечаевым, И. Н. Трофимовой.

Ряд фундаментальных научных исследований посвящён анализу тенденций политического развития современной России (А. А. Галкин, Е. В. Ефанова, В. И. Жуков, Ю. А. Красин и др.).

С осуществлением в РФ реформы местного самоуправления активизировалось исследование института МСУ как общественно-политического феномена, модернизации его механизма, поиска путей его совершенствования. Тема модернизации РФ, в том числе её политических институтов, широко представлена в трудах Т.Г. Голубева, А.В. Завалёва, В.Л. Иноземцева, Ю.А. Красина, В.В. Лапкина, Ю. С. Оганисяна, В.И. Пантина, А.В. Рябова и др.

Вместе с тем анализ публикаций позволяет сделать вывод о дефиците комплексных исследований процесса модернизации МСУ, его влияния на демократические преобразования.

Объект диссертационного исследования – местное самоуправление как общественно-политический институт в условиях демократии.

Предмет диссертационного исследования – тенденции, противоречия, проблемы, механизм модернизации института местного самоуправления как фактора демократизации российского общества с учётом зарубежной практики.

Гипотеза исследования – неэффективность местных органов власти отрицательно сказывается на состоянии демократии, сужает её пространство, уменьшает объём непосредственного участия граждан в управленческом процессе. В силу своей природы и статуса как самого близкого к народу управленческого звена, через призму которого формируются имидж, демократическое представление о государстве, местное самоуправление нуждается в модернизации, упрочении авторитета в целях укрепления демократических основ, формировании кадровой базы квалифицированных специалистов, обновлении руководящего ядра, активном участии граждан в системе общественного управления и др.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является выявление тенденциональности, сущностных проявлений, противоречивости механизма модернизации органов местного самоуправления, степени влияния на демократический процесс.

В соответствии с поставленной целью выдвинуты следующие **задачи**:

- 1) выявить закономерности, концепции, модели развития и функционирования института местного самоуправления;
- 2) раскрыть направления модернизации органов местного самоуправления, взаимодействия с государственной властью, общественными организациями;
- 3) исследовать динамизм структуры, компетенции института местного самоуправления в историческом аспекте, их целесообразность, значимость для современного общества;

4) проанализировать уровень эффективности института МСУ, степень зависимости демократичности российского общества от модернизации системы местного самоуправления;

5) осуществить компаративистский анализ отечественной и зарубежных систем муниципального управления, раскрыть их общие и отличительные черты, выработать рекомендации по дальнейшей модернизации российского института МСУ;

б) выработать рекомендации по совершенствованию механизма функционирования института местного самоуправления, адекватные общественным запросам и стратегическим приоритетам.

Теоретико-методологическая основа исследования. Анализ проблемы осуществлён на основе использования закономерностей, теорий, концепций, моделей института МСУ. Методологическая база представлена теориями и концепциями политических систем, режимов, процессов, институтов: М. Вебера, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса, А. Турена, концепцией самоуправляемых общин А. де Токвиля, локалистской концепцией Дж. С. Милля, концептами институционализма и неинституционализма Д. Норта, теорией местного самоуправления Р. Моля, государственной теорией самоуправления Р. Гнейста и Л. Штейна. Методологически ценны современные теории: социального обслуживания, дуализма муниципального управления. В диссертации гносеологически использованы категории, понятия как опорные точки, узелки познания: местное самоуправление, публичная власть, демократический процесс, демократизация общества, гражданское общество, социальный капитал; институциональная матрица; «Дерево целей» и др.

Использование принципов и методов объективности, анализа, сравнения, обобщения, конструирования, историзма позволило исследовать институт МСУ в его многообразии как динамичной целостной системы элементов, связей.

Системный, структурно-функциональный, неинституциональный подходы позволили выявить особенности становления данного политического института в исторической ретроспективе, сопоставить специфику функционирования в различных политических системах.

В исследовании применялись математические методы и модели для анализа политического процесса: для оценки уровня демократизации использован балльно-весовой метод с применением индикаторов, что способствовало объективной фиксации степени демократичности российского общества на различных этапах его исторического развития.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в обобщениях и рекомендациях по совершенствованию модели местного самоуправления как институционального звена политической системы, включённого в сложную сеть взаимосвязей:

➤ раскрыты специфика местного самоуправления, динамика его институционализации, продиктованные глобальными мировыми трансформациями. Установлено: включённость в общий процесс реформирования в значительной мере влияет на адаптацию системы к современным условиям, стандартизирует и унифицирует механизм деятельности, принятия решений и т.д.;

➤ на основе анализа зарубежного опыта совершенствования МСУ разработаны направления его дальнейшей модернизации в Российской Федерации, усиливающие демократичность института: предложено проведение местных референдумов по особо важным вопросам как обязательной демократической процедуры;

➤ измерен уровень демократичности института МСУ на различных исторических этапах развития российского общества посредством использования метода балльно-весовой оценки на основе совокупности критериев, применяемого для расчётов в экономике, банковском деле;

➤ предложена методика оценки эффективности деятельности руководителей ОМС, основа которой – синтез политических и

экономических показателей, что позволяет использовать её для выявления скрытых резервов повышения эффективности деятельности, обеспечения контроля распределения средств местного бюджета;

➤ разработан механизм модернизации института МСУ, представленный в виде «Дерева целей» – метода стратегического планирования его деятельности, способствующего мотивации населения к участию в управлении местными делами;

➤ на основе анализа нормативно-правовой базы МСУ, регулирующей вопросы локальной власти, даны рекомендации по её систематизации и структурированию, предложены меры по дальнейшему совершенствованию механизма деятельности института местного самоуправления. Их применение позволит усилить финансовую самостоятельность, общественный престиж, активизировать деятельность ОМС как института демократии.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Модернизация института МСУ – объективная потребность российского общества, обусловленная процессом его демократизации. Пути и способы:

– совершенствование взаимодействия ОМС с органами государственной власти, их структурная оптимизация;

– углубление диалога общества и местной власти как формы демократии;

– инновационность муниципального управления, включая расширение полномочий, обогащение арсенала методов и форм деятельности;

– использование кадров новой формации, отличающихся творческим менталитетом, эффективной технологией управления, деловым стилем работы;

– позитивный имидж местной власти.

Эффективное взаимодействие местного самоуправления с государственной властью придаёт демократическому процессу новое качество: усиливает публичность политики, её конкретную направленность.

2. Трансформация системы МСУ – эволюционный процесс, алгоритм которого предполагает оптимизацию элементов модели её функционирования с учётом социально-экономической специфики города, района, посёлка и т.д. Ключ к позитивным изменениям – использование инновационных технологий, опора на теоретические знания, исторический опыт функционирования данного института.

3. Следование основным принципам, закреплённым в Европейской Хартии местного самоуправления, предполагает необходимость унификации, стандартизации структуры муниципальных образований, дальнейшей децентрализации по ряду вопросов. В этой связи расширению демократической практики могут способствовать местные референдумы, как форма волеизъявления граждан, по ключевым вопросам местной жизни.

4. Законодательную основу отношений между органами государственной власти и местного самоуправления целесообразно регулировать по двум направлениям: на государственном уровне – Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ, иные нормативно-правовые акты; на локальном – разработка и принятие единого свода законов местного самоуправления – Кодекса муниципальных образований РФ, что требует активизации деятельности Всероссийского совета местного самоуправления РФ.

5. Уровень демократичности института местного самоуправления и эффективности деятельности его руководителей целесообразно определять, применяя балльно-весовую методику оценки, с использованием индикаторов (критериев). Эта инновация позволяет адекватно оценивать политический процесс, явления общественной среды.

6. Механизм модернизации института местного самоуправления в виде «Дерева целей» предусматривает широкую палитру возможностей

совершенствования модели МСУ, усиления её эффективности. Использование стратегического планирования способствует оптимизации решений локальных задач, что, в свою очередь, стимулирует повышение качества жизни, создание комфортной жизненной среды, социального пространства как предпосылок демократизации российского общества.

Эмпирическая основа исследования. В диссертации использованы данные Всероссийских опросов ВЦИОМ о реформе местного самоуправления, её итогах, последствиях. Используются данные социологических опросов, подготовленных Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС) РФ, Росстатом, кадровым холдингом «Анкор» и др., которые целесообразно использовать в научных исследованиях и практической работе.

Теоретическая значимость исследования. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшем развитии концептуальных основ изучения особенностей управления на местном уровне, проблем становления институтов демократии и гражданского общества в России.

Выводы могут быть применены в сфере государственного и муниципального строительства, учитываться при совершенствовании федерального и регионального законодательств.

Основные теоретические положения диссертации конкретизируют понятийный аппарат как политической, так и политико-управленческой науки.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования в совершенствовании технологии взаимодействия государственных органов и местного самоуправления, усиления его сотрудничества с населением, создании инновационных программ социализации муниципальных служащих, формировании политической элиты.

Результаты исследования могут быть востребованы при разработке технологии модернизации местного самоуправления как фактора демократизации общества.

Нововведение автора по применению балльно-весового метода для оценки уровня демократичности института местного самоуправления может найти широкое применение при анализе политических процессов и явлений в обществе.

Методика оценки эффективности деятельности руководителей органов, анкета «Органы местного самоуправления как инструмент демократии» могут применяться в практике местного самоуправления, при проведении социологических опросов.

Отдельные положения диссертации могут быть востребованы в процессе подготовки, переподготовки, повышения квалификации работников местного самоуправления и общественных организаций.

Источниковая база исследования: нормативные документы, декларации, Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, конвенции по вопросам ОМС и т.д., что позволило охарактеризовать и проанализировать современное состояние этого института.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре политологии и социальной политики Российского государственного социального университета. Материалы исследования были обсуждены на заседании кафедры, использовались в учебном процессе. Диссертантом опубликован ряд научных статей в известных рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки РФ для публикации результатов научных исследований на соискание учёной степени кандидата политических наук, а также в иных ведущих научных изданиях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка источников (нормативных и иных документов), литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В диссертации проведён анализ института МСУ как фактора демократизации общества на различных этапах его развития, выявлена динамика демократичности органов местного самоуправления в историческом аспекте, разработаны механизм модернизации института и меры по его совершенствованию.

Во введении обосновывается актуальность проблемы исследования, определяется степень её научной разработанности, сформулированы цель и задачи, объект, предмет, теоретическая и методологическая основа, раскрыты научная новизна, практическая значимость, положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Теоретико-методологическая основа исследования местного самоуправления как общественно-политического феномена»** включает три параграфа. Первый параграф **«Гносеологическая роль концепций и парадигм органов местного самоуправления»** содержит анализ наиболее значимых аспектов концепций и теорий местного самоуправления отечественных и зарубежных исследователей, определивших фундаментальные принципы МСУ.

Представления об этом общественно-политическом феномене связаны с общей теорией управления на локальном уровне, учением о естественных правах человека, формационным и цивилизационным подходами, положением о муниципальном социализме. Значимыми стали идеи утопического социализма и коммунизма об основополагающих принципах организации человеческого общежития – равенстве, участии, свободе. Тем не менее идея МСУ как феномена получила концептуальное оформление лишь на рубеже XVIII-XIX вв. (Ж.-Г. Турэ, Х. Шоллер, Г. Штмпфл). Исторически сложились теории местного самоуправления: свободной общины, хозяйственная или общественная, государственная, социального

обслуживания, политические теории. Для эволюции МСУ как инструмента трансформации и демократизации современного общества важны формационная и локалистская концепции.

В ходе анализа была выявлена эволюция теоретических представлений о местном самоуправлении как общественно-политическом феномене на основе исследования гносеологической роли различных концепций и парадигм ОМС.

Осуществлён сравнительный анализ двух исторически сложившихся, но противоположных по содержанию «идеальных» моделей местного самоуправления (англосаксонской и континентально-европейской) по критериям, предложенным автором диссертации: принадлежность к государственной власти, предмет ведения, муниципальные услуги, финансирование, государственный контроль.

Вывод автора диссертации: современные модели и механизм функционирования местных органов власти в различных странах, в том числе в РФ, являются смешанными, основанными на синтезе «идеальных» представлений, в зависимости от ментальности, культуры, населения, географической специфики стран.

Во втором параграфе **«Значимость исторического опыта становления и функционирования органов местного самоуправления как элемента демократии»** анализируется опыт функционирования ОМС в российском обществе.

Этот институт на всём историческом протяжении был стабилизатором отношений между государством и обществом, третьей стороной конфликта, что особо проявлялось в кризисные периоды. При усилении центральной власти самоуправление становилось инструментом компромисса между ней и местными территориями. Становление РФ как суверенного демократического государства демонстрирует тенденцию усиления значимости органов местного самоуправления в расширении

демократического пространства, гармонизации общественных и местных интересов.

Анализ демократичности, в том числе независимости института МСУ от государственной власти, проводился на основании оценки выбранных автором индикаторов (критериев), отражающих степень демократизации этой структуры власти. Автором прослежена динамика степени её демократичности в историческом аспекте, подчёркнута важность преемственности и обогащения опыта прошлого.

Уровень демократичности определялся посредством метода балльно-весовой оценки. Его применение позволило синтезировать политические и экономические подходы. Оценка произведена путём присвоения индикаторам значений по четырёхбалльной шкале.

Автором сделан вывод о тенденции расширения количества демократических элементов в МСУ на протяжении исторического развития России. Диалектика центробежных и центростремительных сил выявила следующую закономерность: на смену авторитарному централизму приходит децентрализация, сопровождающаяся расширением демократических свобод не только в локальном, но и в глобальном масштабе. Период «просвещённого абсолютизма», становление СНГ – доказательство выявленной тенденции. Как следствие возникает прямая зависимость: усиление роли институтов местной демократии, увеличение их прав и обязанностей перед населением стимулирует расширение демократических основ общества, развитие гражданских структур как самодеятельных ассоциаций.

Автор резюмирует, что на протяжении всей истории российского общества опыт становления и функционирования органов местного самоуправления подчёркивает их значимость как регулятора отношений между государственной властью и обществом, инструмента реализации демократии. Усиление централизации власти принижает роль МСУ как элемента демократии, что отрицательно сказывается на её уровне в целом. В этом отношении местное самоуправление, осуществляя баланс между

общественной и государственной властью, является существенным индикатором демократичности гражданского общества.

В третьем параграфе **«Закономерности развития и функционирования органов местного самоуправления: теоретико-практический аспект»** аргументируется закономерность прямой зависимости развития и функционирования органов местного самоуправления как от теоретических и методологических предпосылок в форме научных концепций, так и практики местных органов власти на основе творческого применения отечественного и зарубежного опыта.

Автор исследует наиболее значимые современные экономические теории институциональных изменений:

- теория «индуцированных институциональных инноваций»;
- «распределительная» теория институциональных изменений;
- концепция конкурентного рынка институтов;
- концепция «проблемы безбилетника».

В ходе анализа автор приходит к выводу: доминирование институциональной модели в государстве во многом зависит от решений частных структур, групп интересов. Следовательно, реформы не всегда влекут положительную динамику, а подчас могут быть неэффективными и даже неприемлемыми.

Наряду с этим автор отмечает: каждая система имеет свой предел положительной отдачи от её функционирования. Для повышения динамики общественно-политического, социально-экономического развития важно вовремя устранить институциональный разрыв, заполнив его новым паттерном. В этой связи немаловажными представляются оценка эффективности прежней институциональной системы, её сравнение с возможными издержками и выгодами от деятельности новой.

На основе изучения трудов З. Баумана, У. Бека, Ч. Тилли, Ф. Фукуяма, С. Хантингтона, Ф. Шмиттера и др., отечественной и зарубежной практики

деятельности ОМС, автором выделены закономерности развития и функционирования местного самоуправления:

1. По мере развития МСУ, роста уровня его эффективности всё более расширяются границы этого института, что делает его более доступным, транспарентным для граждан.

2. Развитию института МСУ и демократии как системы устройства общественной жизни способствует изменение вектора связи с населением: местное самоуправление распространяется не столько «сверху-вниз», сколько «снизу-вверх».

3. Фундаментальная основа «пирамиды власти» – это диалог, сотрудничество, кооперация властных структур и общественных организаций, инициативных граждан, расширяющие демократическое пространство общества.

4. Соблюдение принципа многосоставного сообщества – рационального соотношения пропорций социально-этнического представительства в Совете депутатов – позволяет равномернее учитывать групповую природу политики, интересы, ориентации различных слоёв населения.

5. Ориентированность технологии демократии на учёт использования в деятельности МСУ общественного согласия, толерантности, взаимодействия, содружества представителей различных групп и т.д.

6. Учёт общественного мнения при разработке проектов, планов, стратегии и тактики деятельности МСУ.

Автор раскрывает возможные сценарии отношений между ОМС и государственными органами власти в рамках реформирования существующей политической системы в РФ и выделяет наиболее целесообразный, по его мнению, вариант их дальнейшего развития: местные органы власти остаются независимыми от государственных, при этом наделяются большим объёмом полномочий, финансовой независимостью для

эффективного разрешения вопросов местного значения, ФЦП и др.; государственные программы по-прежнему являются приоритетными.

Совершенствование института МСУ, повышение его эффективности, транспарентности зависит от системного подхода: понимания природы негативных проявлений и последствий муниципальной реформы; ориентации на развитие структур гражданского общества, их активность, инициативность; конструктивный диалог с населением, активизация его участия в решении местных проблем развития и др.

Вторая глава **«Влияние института местного самоуправления на демократический процесс»** состоит из трёх параграфов. В первом параграфе **«Органы местного самоуправления как субъект демократизации российского общества»** раскрываются сущностные признаки органов местного самоуправления как субъекта демократизации в российском обществе.

Анализ институционального аспекта его организации и функционирования осуществлён на основе сравнения параметров эффективности с аналогичными показателями в зарубежных странах: размер и структура, уровни представительства, финансовой автономии, взаимодействие с государственными органами власти.

По этим позициям МСУ РФ далеко не аутсайдер: демократические индексы аналогичны показателям ряда стран ЕС – Германии, Италии, Испании. Вместе с тем автор раскрывает ряд проблем реформирования этого института в России: противоречивость правовой основы, разграничения предметов ведения и полномочий ОМС и государственной власти, отсутствие на местном уровне достаточных материально-финансовых ресурсов, должного кадрового потенциала и др.

Отечественная модель института МСУ нуждается в большей эффективности: сосредоточение административных ресурсов в высших эшелонах государственной власти лишает население на местах возможности активного участия в политике – социальном, экономическом управлении

территорией. Согласно данным проведённого автором социологического опроса в студенческой среде, российская молодёжь в среднем оценивает степень доверия к ОМС на три балла из пяти. Недоверие общества к органам власти (как государственной, так и местной) меняет вектор мотивации к эффективной экономической деятельности.

По мнению автора, феномен демократизации сочетает в себе как позитивные, так и негативные стороны. Современные ОМС в РФ активно используют механизм участия граждан в управлении общественными делами, стимулируют рост общественного доверия, способствуя дальнейшей демократизации российского социума. Наряду с этим основную проблему дальнейшей демократизации российского общества автор видит в коррупционности общественно-политической среды, причина которой кроется в двусмысленности законодательной базы, низком уровне политической и юридической грамотности населения, кумовстве и политическом покровительстве, позволяющем должностным лицам препятствовать проведению демократических процедур, партиципации, что отрицательно сказывается на социально-политической активности граждан: один из механизмов их социальной мобилизации – внедрение инструмента общественного контроля.

Второй параграф **«Объективная необходимость, направленность модернизации местного самоуправления как института демократии»** посвящён исследованию объективной потребности ориентированности органов местного самоуправления на демократизацию общества.

Автор отмечает: в постсоветский период в России происходила последовательная смена инновационных процессов. С 1988 по 1995 гг. – демократизация, с 1995 по 2003 гг. – автономизация, с 2003 г. – регионализация. Однако на фоне проводимых преобразований формируемый институт местного самоуправления всё чаще отдалялся от норм, закреплённых ст. 12, ст. 130 Конституции РФ, вследствие чего в качестве приоритетного направления развития политической системы была выдвинута

задача проведения полномасштабной модернизации страны – обновления, адаптации к современным условиям, адекватности общественным приоритетам.

Автор анализирует неоднозначность толкований термина «модернизация», мнений учёных касательно её содержания, направленности.

Становление и развитие современной российской модели МСУ во многом обусловлено результатами процессов, вызванных объективной необходимостью децентрализации власти, укрепления её демократического фундамента. Вместе с тем процессы модернизации института МСУ, его нормативно-правовой базы в 90-е гг. XX в. отличались субъективным характером, противоречивостью, непоследовательностью.

Предметный контур модернизации общественно-политической и социально-экономической жизни России содержится в стратегическом плане («дорожной карте» модернизации) – Стратегии долгосрочного социально-экономического развития до 2025 года, директивных документах, в частности, статьях и выступлениях Президента РФ.

Приоритеты модернизации политической системы предполагают её ориентированность на общественное самоуправление: развитие демократии на местах, участие граждан в политической жизни страны, активность в формировании органов власти, общественный контроль их деятельности и др.

Значимость института МСУ, как фактора демократизации, многозначна: ориентированность на осуществление публичной политики, децентрализация власти, расширение автономии органов местной демократии как проявление партиципаторности, вовлечённости населения в активную политическую жизнь, управленческую практику, многостороннее сотрудничество с институтами гражданского общества и др.

Автор исследования выделяет основные направления модернизации МСУ в РФ как института демократии: наделение отдельными государственными полномочиями и ресурсами; обеспечение финансово-

экономической самостоятельности; диверсификация форм общественной самодеятельности, развитие гражданской инициативы, внедрение методик «электронной демократии» на местном уровне; усиление обратной связи на «входе» и «выходе»; совершенствование стиля работы должностных лиц, усиление ответственности перед населением, государством; разнообразие технологий общественного контроля; обеспечение квалифицированными кадрами и др.

Автором формулируется идея необходимости творческого использования опыта осуществления субнациональной демократии в бывших членах Организации Варшавского договора, ныне входящих в состав Евросоюза (Болгарии, Венгрии, Польше, Чехии). Опыт проведения местных референдумов представляется весьма полезным для дальнейшей модернизации института МСУ в РФ, так как стимулирует развитие демократического потенциала. Следует учитывать и негативный опыт отдельных стран постсоветского пространства. События в Украине 2014 г. доказывают: принцип строгой централизации власти явился катализатором требования осуществления в регионах децентрализации, предоставления большего объёма полномочий. Отсутствие их чёткого разделения привело к конфликту интересов, военному противостоянию, трагическим событиям.

В третьем параграфе второй главы **«Механизм модернизации института местного самоуправления: опыт совершенствования»** автор анализирует опыт модернизации института МСУ и предлагает пути совершенствования его действующей модели с целью повышения её эффективности.

По мнению автора диссертационного исследования, целесообразнее осуществление ряда мер по совершенствованию механизма деятельности института МСУ, повышению его престижа:

- разработка эффективной методики оценки объёма и сбалансированности бюджета как предпосылки и фактора успешного функционирования муниципальной власти;

- законодательное увеличение размера отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты;
- внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство РФ, иные нормативно-правовые документы относительно статуса части налоговых средств: перевод налогов на доходы физических лиц и транспортного в разряд местных поступлений, зачисление их по месту жительства налогоплательщика;
- компенсация расходов местных бюджетов по делегированным ОМС отдельным государственным полномочиям;
- обязанность государственных органов статистики обеспечивать муниципальные образования бесплатной и достоверной информацией;
- разработка статистически выверенных стандартов для каждого муниципального образования как инструмента мобилизации и расходования финансовых ресурсов;
- корректировка (поправочные коэффициенты) методики оценки эффективности деятельности ОМС с учётом климатических особенностей, транспортной доступности, численности;

Опыт функционирования института МСУ обуславливает необходимость совершенствования его модели с целью повышения эффективности, транспарентности, публичности.

Этому может способствовать использование предложений автора: метода стратегического планирования на местном уровне – иерархии «Дерева целей», методики оценки населением эффективности деятельности руководителей органов МСУ.

Анализ процесса принятия и выполнения управленческих решений посредством метода «Дерева целей» позволяет обеспечивать взаимосвязь содержательного и организационного аспектов функционирования местного самоуправления.

Методика оценки деятельности руководителей ОМС разработана автором на основе балльно-весаого метода путём определения значимости

каждого из критериев по четырёхбалльной шкале. Доступность использования обеспечивает возможность её применения на всех уровнях.

В Заключение подводится итог исследования, формулируются выводы и предложения по усилению эффективности института МСУ – одного из инструментов демократии. Формирование и функционирование эффективной автономной модели ОМС, отвечающей процессу демократизации, – объективная потребность времени, обусловленная задачами ослабления кризисной ситуации, внешнего фактора, связанного с экономическими и политическими санкциями против России. Осуществление конкретных мер по обеспечению продовольственной независимости страны напрямую зависит от органов МСУ.

Практикой востребован механизм деятельности ОМС по усилению сотрудничества местной политической элиты с предпринимательскими кругами, органами государственной власти, активными слоями гражданского общества. Такой механизм представляется выигрышным, поскольку уникальная симбиотическая природа российской модели на основе традиций, исторического опыта, демократической направленности преобразований даёт возможность обеспечить сочетание самостоятельности ОМС и следования государственной политике. Децентрализация властных полномочий как современный тренд развития имеет вектором усиление местного самоуправления как политического актора в аспекте осуществления прямой и обратной связи с населением.

В Приложении представлены результаты социологического опроса, проведённого автором диссертации с группами студентов-бакалавров второго курса РГСУ по специальностям: «Менеджмент», «Экономика», «Государственное и муниципальное управление» в порядке апробации результатов исследования. По результатам опроса, эффективность деятельности местного самоуправления и рейтинг доверия к нему колеблются на удовлетворительной отметке. Подавляющее большинство респондентов (85%) хотели бы видеть деятельность органов местного

самоуправления более эффективной и прозрачной. Наибольшую популярность в качестве решения назревших проблем ОМС приобрели меры повышения уровня политического участия, политической и правовой грамотности населения; жёсткого контроля распределения и расхода бюджетных средств; широкого освещения деятельности органов местного самоуправления в СМИ.

Для повышения уровня доверия к ОМС наибольшее количество голосов респондентов было отдано мерам повышения прозрачности отчетов перед населением, доступности их обсуждения на социальных платформах и привлечения чиновников к диалогу с населением при обсуждении наиболее значимых для муниципального образования решений.

82% опрошенных считают: принятие отдельных мер, изложенных в диссертационном исследовании, позволит повысить демократичность российского общества.

III. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Статьи в рецензируемых научных журналах по перечню Высшей
аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки
Российской Федерации:**

1. Кушнир, В. В. Поиск решения кадровых проблем муниципальной службы в РФ / В. В. Кушнир // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. 2013. № 4. С. 15-21. (0,6 п.л.).

2. Кушнир, В. В. Конституциональный и институциональный аспекты местных органов власти Ирландии и Российской Федерации: компаративный анализ / В. В. Кушнир // Учёные записки Российского государственного социального университета. 2013. Том 2. № 4 (118). С. 9-17. (1,0 п.л.).

3. Кушнир, В. В. Институциональный аспект местных органов власти Ирландии и РФ: компаративный анализ / В. В. Кушнир // Вестник

Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. 2014. № 2. С. 115-122. (0,6 п.л.).

4. Кушнир, В. В. Роль органов местного самоуправления в укреплении украинской государственности / В. В. Кушнир // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Социология. Политология. 2014. Том 14. Выпуск 3. С. 95-98. (0,5 п.л.).

Иные публикации по теме диссертационного исследования:

5. Кушнир, В. В. Особенности культурной глобализации в РФ / В. В. Кушнир // Saarbrücken, Deutschland : LAP Lambert Academic Publishing, 2014. 51 с. (3 п.л.).

6. Кушнир, В. В. Социальная политика местного самоуправления в период кризиса (на примере Пушкинского района Московской области) / В. В. Кушнир // Красновские чтения. Выпуск 4. М. : Изд-во РГСУ, 2009. С. 198-210. (0,8 п.л.).

7. Кушнир В. В. Местное самоуправление: традиции, инновационный подход, технология (опыт Пушкинского района Московской области) / В. В. Кушнир, Е. Н. Тарасов // Красновские чтения. Выпуск 6. М. : Изд-во РГСУ, АПКиППРО, 2011. С. 44-50. (0,4 п.л.).

Подписано в печать 18.03.2015. Заказ № _____
Формат 60×84. 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5.