

На правах рукописи



Макогон Татьяна Ивановна

**МЕСТНЫЕ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ) СООБЩЕСТВА
В СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОМ ДИСКУРСЕ О СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

09.00.11 - социальная философия

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата философских наук

Томск – 2009

Работа выполнена на кафедре онтологии, теории познания и социальной философии Томского государственного университета

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор,

Сыров Василий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор,

Щербинин Алексей Игнатьевич

кандидат философских наук, доцент

Глухов Андрей Петрович

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы», г. Новосибирск

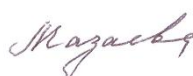
Защита состоится 06 октября 2009 года в 14 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 212.267.01 при Томском государственном университете по адресу: 634050, г. Томск, Московский тракт 2-е, учебный корпус № 4, ауд. 306.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина 34 а.

Автореферат разослан 25 августа 2009 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета



О.Г. Мазаева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена потребностями научно-теоретического и социально-практического характера и связана с поиском адекватных концептуальных оснований для объяснения и проектирования процессов, происходящих в системе муниципального самоуправления, выступающего, согласно Конституции Российской Федерации, важным элементом конституционного устройства общества. Значение самой системы местного самоуправления, как и изменений, в ней происходящих, трудно переоценить. Ведь ее формирование тесно связано не только с демократической организацией власти и управления, но и с выбором направления развития гражданского общества в России, а значит и с определением приоритетных форм становящегося социального бытия. Поэтому все более осознается, что развитие местного самоуправления — жизненно важная задача для развития всего российского общества как системы, организованной на принципах демократии. Зарубежный опыт свидетельствует о том же.

Местное самоуправление – это молодой институт российской государственности. В сегодняшнем формате оно существует с 1990-х гг. и все это время находится в состоянии непрерывного реформирования. Прошедшее 15-летие способствовало накоплению большого объема разнообразного опыта по его реализации, но, как выясняется, оставило без ответа ряд вопросов, связанных не только и не столько с трудностями практического, сколько теоретического характера.

Развитию самого местного самоуправления и его изучению, мешает односторонний характер толкования местных процессов и воздействия на них (только экономическое, правовое или психологическое и т. п.), что способствует даже возникновению одиозных мифов и социальных фантомов о местном самоуправлении. Имеет место противоречие между представлениями о сущности муниципального самоуправления, условиях его эффективного

функционирования, развития и трансформации, доминирующими в мышлении и деятельности ученых и политиков и реальной практикой развития самой этой системы.

Как нам представляется, ключевая теоретическая проблема, обуславливающая проблемы практические, заключается в несовпадении и даже противоречии позиций в определении самой сущности самоуправления. В частности нередкими являются попытки редуцировать его либо к форме организации центральной государственной власти, либо к формам деятельности органов муниципального управления и муниципальных служащих. Кстати, именно это обстоятельство, на наш взгляд, приводит к тому, что вопрос о реализации местного самоуправления сводится только к сугубо политической тематике или отдается на откуп юридическим методам его решения. При этом не учитывается, что определение его сущности – это вопрос, напрямую затрагивающий онтологические перспективы. Ведь он связан с определением места универсального и локального в современном мире, с альтернативами унифицированности и однородности или многомерности и гетерогенности социального бытия, а значит с выбором путей реализации активности и самодеятельности местного населения или, говоря иначе, форм жизни современного человека.

Источник разночтений и разногласий во взглядах как теоретиков, так и практиков на природу самоуправления видится нами не только в различии их социально-политических и экономических интересов, но и в недостаточной степени рефлексивности в осмыслении проблемы. Нам кажется очевидным, что разногласия в понимании сущности самоуправления определяются явными и неявными мировоззренческими и теоретико-методологическими предпосылками, связанными с истолкованием места и роли современного государства, сущности гражданского общества, природы и перспектив развития социального бытия в целом. Поэтому то или иное видение социального пространства с неизбежностью будет предопределять трактовку природы и роли местного самоуправления. Нам видится

перспективным движением в таком направлении, которое открывает возможности для создания и активизации местных сообществ, поскольку именно недооценка их статуса и роли становится причиной деформации самой сущности самоуправления.

Отсутствие отрефлектированного толкования вопроса и, прежде всего, социально-философского обоснования выбора определения сущности местного самоуправления, порождает противоречивые взгляды на задачи и формы его организации. Как следствие, имеет место непрекращающаяся идейная и практическая борьба за определение прав местного самоуправления, зоны ответственности субъектов, распределение полномочий и ресурсов. Яркой иллюстрацией такого положения дел является история подготовки и введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Беспрецедентно широкое обсуждение этого закона на стадии подготовки так и не привело к согласованию разных позиций, а введение его в действие потребовало большого количества фундаментальных поправок, в том числе противоречащих базовой концепции закона.

Конечно, настоящая диссертация не претендует и не может претендовать на окончательное решение проблемы. Это попытка выявить точки притяжения, работа с которыми позволяет понять текущую ситуацию развития местного самоуправления, увидеть перспективы, наметить будущие проекты по формированию местных сообществ. В таком плане правильной представляется не столько попытка найти «окончательные» ответы на все, (пусть даже ключевые), вопросы, связанные с местным самоуправлением, сколько поддержание такого направления обсуждения этих вопросов, которое кажется адекватным реалиям современного мира.

Степень теоретической разработанности темы

С целью максимально полного охвата изученности темы в диссертационном исследовании был проанализирован отечественный опыт анализа сущности и особенностей функционирования систем местного

самоуправления в разных странах. В этой области следует отметить труды российских ученых: Г.В. Барабашева, Е.В. Гриценко, Н.Ю. Козловой, О.А. Омельченко, Н.В. Павлова, В.Е. Чиркина.

Изучение современных проблем местного самоуправления невозможно без обращения к трудам зарубежных авторов: Э. Бёрка, А. де Токвиля, Х. Балдерсхайма, Д. Элазара, Дж. Хоугха, Х. Лауфера, А. Нортон, В. Рудцио. В их работах получили освещение темы, связанные с установлением степени автономности полномочий местных органов, вариантов кооперации и совместных действий всех носителей публичной власти, причин возникновения конфликтного сознания в местных сообществах, а также значения традиций локализма, деволюции (т.е. перераспределения власти между государственным и местным уровнем).

Философско-правовые аспекты местного самоуправления в России нашли отражение в работах Г.В. Атаманчука, Б.Б. Веселовского, И.В. Выдрина, Б.Н. А.Г. Гладышева, А.А. Замотаева, О.Е. Кутафина, Л.Е. Лаптевой, Н.В. Постового, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, К.Ф. Шеремета. В их трудах было дано обоснование права местных учреждений, связанных с организацией жизни локальных сообществ, самостоятельно заниматься решением вопросов местного значения в рамках существующего законодательства. Особое внимание также уделялось системе местного самоуправления, статусу местных учреждений, пределам их властных и управленческих компетенций, связи государства и местного самоуправления.

Обращение к истории формирования философских, политологических, правовых форм осмысления и проектирования различных моделей местного самоуправления является важным условием понимания современного состояния дел в этой сфере. Оно помогает раскрыть традиции, сложившиеся в истолковании сущности муниципального самоуправления, показывает его место и роль в формировании системы административно-территориального устройства России. Поэтому представилось необходимым обратиться к ставшим классическими трудам К.С. Аксакова, А.И.

Васильчикова, В.Н. Безобразова, А.Д. Градовского, Н.И. Лазаревского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, С.Ю. Витте, П.А. Столыпина, В.Е. Чичерина.

В советский и постсоветский периоды исследованию проблем местного самоуправления были посвящены работы Л.А. Велихова, Ю.А. Тихомирова, В.В. Еремяна, М.Н. Афанасьева, С.А. Авакьяна, В.А. Баранчикова, О.В. Берга, И.В. Выдрина. Особое внимание в них уделялось структуре и функциям местного самоуправления, роли государства и населения в проектировании и реализации моделей местного самоуправления.

Необходимость анализа сущности и перспектив местного управления в системе современного осуществления власти потребовала помещения данных тем в контекст проблематики, связанной с осмыслением природы и функций гражданского общества, тенденций развития либерализма и возможных направлений развития современной индустриальной цивилизации в целом. С этой целью мы обратились к трудам таких зарубежных мыслителей как З. Бауман, У. Бек, П. Бурдьё, И. Валлерстайн, Р. Дарендорф, Дж. Скотт, Ф. Теннис, А. де Токвиль, О. Тоффлер, Ю. Хабермас, С. Хантингтон, Л. Мамфорд, Ж. Рансьер, Р. Патнэм, Дж. Коен и Э. Арато, а также к исследованиям отечественных авторов, таких как С.Л. Баяхчева, Е.Г. Брындина, И.М. Бусыгина, Д.П. Зеркин, А.А. Зиновьев, В.Н. Иванов, В.Л.Иноземцев, И.И. Кальной, В.К. Левашов, А.Г. Мигранян, М.В. Рац, Т.В. Шмачкова, А.И. Щербинин, Н.Г. Щербинина, А.С. Панарин, В.В. Ильин.

Следует отметить, что в основном в работах, посвященных вопросам самоуправления, в качестве приоритетных выделяются темы структуры и функций, связей государственных и муниципальных органов муниципальной власти, управления и самоуправления. В то же время проблема предназначения, структуры, функций и механизмов трансформации местных сообществ, а значит онтологические и экзистенциальные аспекты, связанные с локальным сообществом

как формой бытия, практически остаются вне поля зрения научного и философского сообщества. Это обстоятельство заставляет уделить особое внимание социальной природе общественного самоуправления, особенностям возникновения, функционирования и трансформации муниципальных сообществ в контексте общей демократизации социальной жизни, развития и формирования гражданского общества. В освещении этого аспекта проблематики мы опирались на исследования способов самоорганизации территориальных общностей и территориального общественного самоуправления, представленные в работах таких российских ученых как А.В. Новокрещёнов, А.А. Гордиенко, М.Ю. Мартынов.

Объектом исследования является система местного самоуправления.

Предмет исследования: структурообразующие элементы, условия и основания формирования эффективной системы местного самоуправления.

Цель исследования состоит в обосновании и определении таких базисных структурных элементов системы местного самоуправления, которые обеспечат не только эффективное осуществление власти и управления в современной России, но и могут выступить перспективным способом организации социального бытия.

Задачи исследования:

1. Проанализировать отечественный и зарубежный опыт социально-философского исследования системы местного самоуправления как составной части системы осуществления власти и управления, так и формы социального бытия в целом.
2. Выявить социально-философские основания разработки правовых концептов, предназначенных для регулирования местного самоуправления в России в контексте определения их возможностей, закономерностей и перспектив.
3. Дать теоретико-методологическое обоснование продуктивности использования концепта «гражданского общества» для определения сущности и роли системы местного самоуправления.

4. Определить сущность и роль местных (муниципальных) сообществ в формировании системы местного самоуправления, а также в становлении перспективных форм современного социального бытия в целом.

5. Описать специфику отношений между системой местного самоуправления и местным сообществом в их социальной сопричастности на примере местного муниципального сообщества города Томска.

Гипотеза исследования

Мы считаем, что система местного самоуправления может стать не только эффективным способом осуществления политической власти, но и обрести онтологические и экзистенциальные перспективы, если ее основой и субъектом активности станут местные сообщества, представляющие собой разнообразные самодеятельные, обретшие социальную структуру, автономные объединения граждан, создаваемые с целью совместного самостоятельного решения насущных жизненных вопросов.

Методология исследования

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили работы зарубежных и отечественных ученых, посвященные проблемам специфики осуществления власти и управления в современных обществах, определения сущности и тенденций развития гражданского общества, а также организации местных обществ и их связи с муниципальной властью, управлением и формированием гражданского общества.

В основе исследования лежит определенное представление о целях и задачах социально-философского дискурса, суть которого, как нам представляется, заключается в рефлексии по поводу совокупности представлений, сложившихся в исследованиях системы местного самоуправления и практике по ее реализации. Сущность рефлексии такого рода состоит в выявлении и критическом анализе мировоззренческих, философских и социокультурных предпосылок, которые лежат в основе конкретных исследований и практики и носят, как правило, имплицитный и зачастую

неосознаваемый их носителями характер. Предполагается, что рецепция проведенных дискурсивных исследований способна повлиять на модели социального опыта.

Социально-философскими и теоретико-методологическими основаниями диссертационного исследования стали размышления З. Баумана и У. Бека о противоречивом характере новых общественных конфигураций, которые провоцируются развитием современной цивилизации; идеи американского обществоведа Дж. Скотта о роли и перспективах социальной гетерогенности в противовес тенденции к унификации и упрощению социальной среды, присущей современной индустриальной цивилизации; и, наконец, теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса, позволяющая преодолеть противоречия либеральной и коммунитаристской моделей демократии.

Специфика социально-философского дискурса определила и характер применения конкретной методологии. С целью осмысления опыта исследования проблематики, связанной с формированием и ролью системы местного самоуправления, был использован сравнительный метод, позволивший сопоставить зарубежную традицию и наработки отечественных авторов и установить тем самым достигнутый уровень изучения вопроса и перспективы его дальнейшей разработки.

Наконец, определение условий эффективного функционирования системы местного самоуправления потребовало применения системного подхода. Приоритет системного видения исследуемого объекта нами связывается с его возможностью установить необходимые элементы, составляющие структуру местного самоуправления, и посредством изучения их в контексте совокупности связей и отношений выявить значение муниципальных сообществ в обеспечении целостного характера местного самоуправления.

Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту

1. Показано, что доминирующее (апологетизация или полное отрицание) отношение к зарубежному (западному) опыту организации

системы местного самоуправления обусловлено как его идеологической ангажированностью, так и антиисторичностью, что проявляется в игнорировании неоднородности данного опыта и его фактической направленности на решение частных проблем оптимизации уже сформированного и давно функционирующего института, а не на создание самой системы самоуправления (как в России).

2. Анализ современной отечественной исследовательской литературы и правовой основы осуществления системы местного самоуправления в РФ показывает отсутствие однозначной трактовки ее сущности и преобладание подходов, направленных лишь на определение степени компетенции муниципалитетов в осуществлении власти и роли местного населения в работе представительных органов местного управления. В результате не учитывается место и роль самоорганизации местного населения в осуществлении муниципального самоуправления.

3. Показано, что определение сущности и функций системы местного самоуправления возможно только в рамках такого понимания гражданского общества, которое трактует его не как сумму индивидов, наделенных равными правами с целью отстаивать свои приватные интересы, а как совокупность солидарных сообществ, конституирующих как личные, так и совместные интересы индивидов. При таком подходе самоуправление должно представлять собой не только разработку способов выражения интересов граждан перед лицом государственной власти, но и обеспечение форм проявления самостоятельности индивидов и реализации их способности к самоорганизации.

4. Обоснована продуктивность использования в пространстве современного социально-философского дискурса о системе местного самоуправления концепта «местного (или муниципального) сообщества», который характеризует местные сообщества как неформальные самодеятельные, обретшие социальную структуру автономные объединения граждан, создаваемые с целью совместного самостоятельного решения

насуточных жизненных вопросов.

5. Показано, что именно подход к муниципальным сообществам как к основе и структурообразующему элементу системы самоуправления, а не как к ее второстепенному и побочному компоненту, позволяет восстановить понимание самоуправления как основной формы реализации народовластия в буквальном смысле слова.

Теоретическая и практическая значимость исследования

В исследовании было показано, что недостаточная проработанность и осмысленность сущности и роли таких составляющих местного самоуправления, как местные сообщества, существенно ограничивает возможности понимания реальных процессов, происходящих в этой сфере, и, соответственно, ограничивает набор управленческих технологий местного самоуправления. Диссертационная работа дает возможность сделать некоторые выводы относительно возможных перспектив расширения этого горизонта. Ее теоретический вклад в изучение данной проблематики состоит в анализе сущности и специфики муниципальных сообществ, а также в обосновании и демонстрации роли данных сообществ в возможности совершенствования социальной практики местного самоуправления.

Данное обстоятельство обуславливает и практическую значимость диссертационного исследования. Результаты социально-философского анализа могут быть использованы в качестве теоретической базы в исследованиях прикладного характера, а именно в программных, проективных и нормативно-правовых разработках, имеющих непосредственную практическую значимость. В частности, на основе предпринятого исследования был предложен пакет эвристических идей, направленных на совершенствование муниципального самоуправления с учетом формирования и трансформации муниципального сообщества, а также на развитие демократических начал в жизни муниципальных образований. Автором исследования была предложена на утверждение Думой города

Томска концепция по развитию территориального общественного самоуправления (ТОС), сформирована и работает комиссия по установлению границ ТОС при администрации города Томска, городского Совета по ТОС при Мэре города Томска. В сфере коммуникации автором налажен процесс периодического издания газеты «Общественное самоуправление» с участием общественной редколлегии, создан и постоянно поддерживается сайт для некоммерческих организаций. С 2001 г. начата реализация муниципальной целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Томске», а в 2009 г. по инициативе и под руководством автора диссертационной работы была разработана и утверждена Думой города Томска муниципальная целевая программа «Развитие городского сообщества на 2009-2011 гг.». Кроме этого, на основе описанных в работе механизмов формирования городского сообщества удалось организовать и сделать традиционными общегородской конкурс по благоустройству «Томский дворик», конкурс «Весенний марафон», ежегодный конкурс на предоставление муниципального гранта для некоммерческих организаций, конкурс на звание «Лучшая некоммерческая организация года». Впервые при разработке стратегии развития г. Томска до 2020 г. и программы социально-экономического развития г. Томска до 2011 г. в качестве одного из основных введено направление «Развитие городского сообщества», в основу которого вошли идеи диссертационной работы.

Апробация работы

Работа была выполнена на кафедре онтологии, теории познания и социальной философии Томского государственного университета.

Основные положения диссертации нашли свое отражение в выступлениях и докладах на Межрегиональной конференции АСДГ по вопросам партнерства власти и общества в Новосибирске 14 октября 2007 г.; Межрегиональном форуме Всероссийского совета местного самоуправления «Местное самоуправление - школа гражданской активности» в Новосибирске 14 мая 2008 г.; на комиссии по развитию территориального общественного

самоуправления и местных сообществ Совета по местному самоуправлению при Председателе государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации в Москве 2 июля 2008 г.; на Гражданской ассамблее «Любимый город» в Новосибирске 2-3 октября 2008 г.; на конференции «Российские модели государственной поддержки гражданских инициатив. Механизмы государственного конкурсного финансирования социальных проектов» в Красноярске 16-17 декабря 2008 г.; на Собрании Союза представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации в Томске 20 февраля 2009 г. По итогам выступления на комиссии по развитию территориального общественного самоуправления и местных сообществ Совета по местному самоуправлению при Председателе государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации были назначены 2 июня 2009 г. и проведены публичные слушания в Государственной Думе Российской Федерации по развитию общественного самоуправления и местных сообществ, где автором были изложены основные идеи по развитию городских сообществ России.

Основные положения диссертационного исследования отражены в семи публикациях, две из которых «Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления» и «Местное самоуправление как ресурс ограничения глобализации» размещены в журнале «Вестник Томского государственного университета», рекомендованном ВАК для опубликования результатов диссертаций.

Структура и объем диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка литературы из 174 наименований и приложения А. Объем диссертации составил 161 страницу.

II. Основное содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы исследования, его научная актуальность и новизна, отмечается вклад, внесенный в разработку

рассматриваемых проблем российскими и зарубежными специалистами, рассматриваются основные методологические принципы, на базе которых ведется исследование, излагаются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе **«Социально-философский дискурс о сущности, условиях формирования и перспективах местного самоуправления в контексте организации власти и управления и тенденций развития гражданского общества»** предпринят анализ исследовательской зарубежной и отечественной традиции, посвященной изучению системы местного самоуправления, а также выявлено состояние ее нормативно-правовой базы в РФ с целью определения ее общего эвристического и практического потенциала в построении и развитии местного самоуправления в России.

В первом параграфе **«Исторические и теоретические представления о сущности местного (муниципального) самоуправления в зарубежной и отечественной исследовательской литературе»** осуществлен анализ трудов зарубежных и отечественных исследователей, изучавших вопросы, связанные с определением сущности местного самоуправления, его места и роли в осуществлении власти и управления в современном обществе.

Осмысление исторического опыта показало, что механическое перенесение зарубежного опыта на отечественную почву, как правило, порождает две крайности: либо апологетизацию и буквальное копирование чужого опыта, либо столь же бескомпромиссную абсолютизацию российской самобытности с отрицанием всякой возможности использования иного опыта. Кроме того, обращение к реальной практике осмысления организации местного управления в развитых индустриальных обществах свидетельствует о том, что сам вектор их нынешних муниципальных преобразований и способы его отражения в исследовательской литературе кардинально отличаются от российского. Современные исследования этой темы в странах Запада носят ярко выраженный сферный характер. Изучение местного самоуправления как

процесса становления, этапов борьбы за автономию там уже практически отсутствует, поскольку решение этих вопросов стало областью истории, а не насущной жизненной потребностью. Тем не менее, поскольку перед российским сообществом стоят задачи, сходные с теми, что стояли перед западными демократиями, постольку следует не отвергать или слепо копировать чужой опыт, а предпринять тщательный анализ как подлинных российских особенностей, так и причин провалов переноса европейского опыта в отечественные условия.

Ретроспективный анализ организации местного самоуправления в зарубежных странах позволил эксплицировать идеи, темы, проблемы, которые представляются ключевыми при осмыслении и практической организации местного самоуправления в современной России. Были определены условия и факторы, обеспечивающие его эффективность за рубежом. Отмечено, что уважительное отношение к общинному местному самоуправлению как к ценности здесь сочетается с рациональным подходом, призванным обеспечить условия для поддержания активного и эффективного местного самоуправления. Актуализация этой стороны дела позволяет говорить об онтологической и экзистенциальной составляющей бытия местных сообществ, связанной уже не только с определением их роли в осуществлении управления, но и с организацией современных эффективных форм жизнедеятельности населения в целом, выработкой ценностных ориентиров, направленных не только на реализацию частных интересов, но и на сохранение и развитие групповых ценностей.

Исследование также показало, что в современной отечественной литературе нет однозначной трактовки сущности местного самоуправления. Это проявляется в наличии ряда различных теорий, имеющих к тому же давнюю традицию. К наиболее влиятельным из них относятся общественная теория самоуправления, государственная теория самоуправления, теория дуализма муниципального управления. Узловыми темами, определяющими различие между ними, являются вопросы определения сути самоуправления

как такового и соотношения компетенции государственных и местных органов управления. Отмечено, что усиление акцента на административном управлении в определении природы и функций местного самоуправления характеризует государственные модели муниципального управления, а внимание к роли самоуправления – общественные. При этом следует особо указать, что уже для дореволюционных российских мыслителей вопрос о роли самоуправления связывался не только с эффективной организацией власти и управления в целом, но и с формированием смысло-жизненных ориентиров общества, значением совместных социальных действий в конституировании социального порядка как такового.

В итоге становится очевидным, что сохраняющаяся многозначность в трактовке понятия «местное самоуправление» свидетельствует о необходимости прояснения и координации всей совокупности значений, входящих в его состав. Эта потребность усиливается тем, что в исследовательской литературе сохраняется и даже доминирует трактовка самоуправления как буквального продолжения органов государственной власти на местах, редукция его сущности к совокупности органов представительной и исполнительной муниципальной власти, что нивелирует статус населения как источника власти на уровне муниципалитета. В стороне фактически остается вопрос о роли самоуправления в создании гражданского общества, а уж, тем более, о роли самоорганизации индивидов и значении локальных интересов в процессах современной трансформации демократического общества.

Второй параграф первой главы **«Состояние нормативно-правовой базы системы местного самоуправления в России и онтологические основания ее генезиса»** подвергает социально-философской рефлексии правовую основу системы отечественного самоуправления, выявляя ценностно-смысловое поле, в котором она формируется, и теоретико-методологические параметры, которыми она детерминирована.

Показано, что становление институциональных структур местного

самоуправления имеет достаточно сложную и содержащую множество противоречий и метаморфоз эволюцию. Краткий очерк истории становления и правового оформления местного самоуправления от территориальных общин, вечевой формы самоуправления, самоуправления в Киевской Руси, опыта царствования Ивана IV, реформ местного самоуправления в годы царствования Петра I до земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ Александра II явно демонстрирует устойчивую традицию государственного противостояния местному самоуправлению. Столичная и губернская бюрократия не давала ему ходу в России и с 1861 по 1917 гг. Между земским самоуправлением и государственно-административным управлением так никогда и не было достигнуто ни политического равновесия, ни общественной согласованности. Это положение лишь усугубилось при советской власти. Местное самоуправление вымывалось с такой же неизбежностью, как историческое своеобразие поселений и традиционный образ жизни.

С принятием Конституции РФ (декабрь 1993 г.) начинается новый этап развития местного самоуправления в России, а необходимость вступления России в Совет Европы обусловила ратификацию в апреле 1998 г. Россией Европейской хартии местного самоуправления и заставила привести российское законодательство о местном самоуправлении в соответствие с ней. Главным шагом в развитии местного самоуправления стало принятие Федерального закона №131-ФЗ, который на сегодняшний день является базовым действующим законом местного самоуправления, отражающим реальные механизмы осуществления народовластия в России с 1995 по 01.01.2009 г. (дата вступления в полную силу закона). Можно считать, что в целом закон №131-ФЗ выработал и закрепил желаемую социальную перспективу развития местного самоуправления в России.

Однако анализ нормативных документов и управленческой практики показывает, что на деле самостоятельность органов местного самоуправления в России сегодня является скорее формальной, нежели

реальной. Проблемы местного самоуправления в рамках конституционного процесса занимали и занимают подчиненное место по сравнению с проблемами разделения властей по горизонтали и по вертикали (между центром и регионами). В проходящей в настоящее время реформе модус самоуправления существенно смещен в сторону муниципального административного управления. Поэтому она приобретает унифицирующий характер, сводясь к выстраиванию вертикали власти и созданию еще одного местного государственного уровня. Местное самоуправление по существу редуцировано к минимальному участию муниципального сообщества в управлении. Правовая база местного самоуправления остается крайне неоднородной, качество регионального законодательства постоянно вызывает критику.

Ярким примером вольных трактовок одних и тех же понятий, а именно «local authorities», является официальный перевод ратифицированной Европейской Хартии о местном самоуправлении. В преамбуле данного документа написано, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя. Если исходить из принятого в России содержания терминов, то следует полагать, что в официально существующем переводе Хартии речь идет лишь о праве органов местного самоуправления как принципе функционирования учреждений. Если же это положение читать так **«местные сообщества являются одной из главных основ любого демократического строя»**, то тогда, в первую очередь, следует ставить вопрос о принципе организации местного самоуправления как основы и субъекта осуществления публичной власти. Авторы и разработчики Основного закона №131-ФЗ вообще не использовали термин «местное сообщество», а для обозначения субъекта местного самоуправления ввели термин «муниципальное образование» (МО). Но ведь «муниципальное образование» есть «населенная территория», которая не может выступать в роли субъекта. Таковыми являются только граждане, составляющие местное население.

Становится очевидным, что общая нормативно-правовая база

организации системы местного самоуправления, нашедшая отражение в переводе Хартии, формулировке Федерального закона об основах местного самоуправления и прочих нормативных документах, строится на весьма односторонней трактовке сущности местного самоуправления. По сути, она сводит его не к формам осуществления народовластия, основанным на автономной и самодеятельной активности граждан и их объединений, а к организации местных органов представительной и исполнительной власти, построенных по модели устройства органов государственной власти. В практической плоскости существующая правовая база системы местного самоуправления сохраняет верность нелиберальной сущности правовых норм в российском социуме. Аргументы против автономии местного самоуправления сводились и сводятся к оценкам населения как «пассивного», «не готового к самоуправлению», что это все преждевременно и «народ не созрел».

Исследование показало, что концептуальной (философской) основой такого подхода является явное или неявное принятие весьма определенной онтологии. Данная онтология описывает такую организацию общественного порядка, где социум представлен в виде суммы атомизированных индивидов, обладающих лишь приватными интересами. Как справедливо отметил Ю. Хабермас: «Современные конституции обязаны своим существованием разумно-правовой идее, согласно которой граждане объединяются в общность свободных и равных носителей прав в силу собственного решения... В конечном счете речь идет о защите данного индивидуального субъекта права, даже если целостность отдельного лица – в области права не менее, чем в сфере морали – зависит от функционирования структуры отношений взаимного признания»¹. Как ни парадоксально, но в своей основе «такое толкование системы прав остается патерналистским», поскольку «частные субъекты права не имеют даже возможности пользоваться равными субъективными свободами, если они сами, в совместном осуществлении

¹ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб, 2001. С. 333.

своей гражданской автономии, не уясняют себе справедливых интересов»².

В итоге данный подход игнорирует существенный аспект бытия индивидов, связанный с их фактическим пребыванием в рамках реально существующих форм коллективной жизни и возникновением на этой основе интересов коллективных. При таком понимании демократическое устройство общества сводится к совокупности прав и свобод, призванных обеспечить приватное существование индивида и гарантируемых лишь силой государства. Как следствие, формы самоорганизации граждан и их коллективные интересы оказываются за пределами внимания законодателя, а органы самоуправления сводятся лишь к формам местной представительной и исполнительной власти. Потому своеобразной субстанцией системы местного самоуправления продолжает представлять государство и органы местного самоуправления, а не население или структурированные местные сообщества.

Истолкование сущности и задач гражданского общества определяет понимание сущности и задач местного самоуправления. Нетрудно предположить, что отмеченные выше расхождения в интерпретации последнего будут обусловлены явными или неявными различиями в понимании природы и особенностей первого. В связи с этим возникает необходимость провести линию взаимосвязи между истолкованием сущности системы местного самоуправления и природы гражданского общества в целом. Реализация данной задачи и составляет содержание третьего параграфа первой главы **«Взаимоотношения между системой местного самоуправления и гражданским обществом в пространстве социально-философского дискурса»**.

Здесь следует отметить, что с понятием «гражданское общество» в научной литературе происходит та же метаморфоза, что и с понятием «местное самоуправление». Его неопределенность и неоднозначность при отражении в практической деятельности приводит к непрогнозируемым

² Там же, С. 339.

последствиям при использовании идеи гражданского общества для формирования тех или иных общественных систем, в том числе и для системы местного самоуправления.

Традиционно как в зарубежной, так и в отечественной литературе, сущность гражданского общества рассматривается в соотношении со статусом и ролью государства в современном демократическом обществе. Существование гражданского общества предполагает наличие совокупности самостоятельных и независимых от государства общественных отношений, а также инструментов, предназначенных обеспечивать условия и создавать формы реализации частных интересов и потребностей индивидов. Однако очевидно, что редуцирование сути гражданского общества к совокупности граждан, наделенных правами и свободами лишь для осуществления частных интересов, объективно делает государство их единственным гарантом или, наоборот, силой, внешней и чуждой частным интересам индивида. При таком, по сути механистическом подходе, самоуправляемость как самодеятельность и самоорганизация сводится к автономии отдельного индивида и его права реализовывать свои частные интересы в пространстве выбора, очерченном законом.

Показано, что такое понимание предполагает весьма определенную онтологическую основу, суть которой состоит в абсолютизации индивидуализированного бытия, построенного по модели рынка, где другие воспринимаются как актуальные или потенциальные конкуренты или, в лучшем случае, партнеры; где объединения создаются лишь на основании предварительного рационального расчета, а формы участия в осуществлении власти воспринимаются как нечто внешнее и случайное по отношению к «подлинным», как правило априори предполагаемым, частным интересам индивида. Нетрудно увидеть здесь наследие механистической картины мира.

В определении сути гражданского общества перспективной нами видится такая интерпретация социальной онтологии, которая представляет гражданина как члена тех или иных сообществ, а не только как

атомизированное или индивидуализированное существо, а сами сообщества трактует не только как продукты рационального соглашения, но и как формы бытия индивидов и условия конституирования их гражданских прав и свобод и социальности как таковой. Этот подход подталкивает к тому, что правильно рассматривать гражданское общество не только как сумму индивидов, но и как совокупность сообществ, выражающих и отстаивающих свои интересы, посредством коммуникативных практик и публичной дискуссии.

Если это так, то суть гражданского общества не должна сводиться только к разработке форм выражения и защиты интересов граждан и к представлению интересов и стремлений граждан перед лицом государства через общественные организации и объединения. Важнейшая сторона его бытия должна состоять в открытии возможности для социально-экономической и культурной самостоятельности индивидов и реализации их способности к самоорганизации. Самоорганизация предполагает, что индивиды сами должны определять те приоритеты, что являются для них значимыми на тот или иной момент жизни, проявлять инициативу для их гарантии и обеспечения, а значит обладать способностью и возможностью сплотиться для воплощения своих планов и целей. Поэтому общественные объединения должны рассматриваться не только как средство защиты индивидов и выражения их интересов перед лицом государства, но приобрести онтологический статус, представ имманентной формой бытия современного человека и гражданина.

Актуализация подхода к государству как к форме выражения народовластия позволяет в новом свете рассмотреть сущность самоуправления. Иначе говоря, если государство рассматривается не только как институт, обособленный от общества, но и как инструмент выражения общественных интересов, то становится очевидным, что использование такого инструмента будет зависеть от характера выдвигаемых обществом целей и возможности их осуществить. С этой точки зрения становится

понятным смысл и статус самоуправления. Оно предстает не уступкой государства обществу, а наоборот, основой или фундаментом осуществления государственного управления, поскольку государство как инструмент выражения общественных интересов может мыслиться лишь как одно из возможных средств осуществления управления в целом. Тогда самоуправление может быть понято не только как реализация представительной и исполнительной власти на местах, а как самостоятельное и не требующее вмешательства извне осуществление коллективной воли.

Если гражданское общество представляет собой не только условие защиты, но и источник порождения интересов индивидов, то именно формирование местных сообществ явится основой для их возникновения, а создание и развитие системы местного самоуправления - неотъемлемым элементом нормального функционирования гражданского общества. Тогда обеспечение такого положения дел будет зависеть не столько от общегосударственных событий, сколько от событий местного уровня, от сформированности и развитости местного сообщества, от степени развитости его субъектности. Таким образом, социальная основа как гражданского общества, так и местного самоуправления, едина. Её составляет общественный характер бытия индивидов и их объединений в форме местных сообществ на территории муниципального образования. Они являются субъектами местного самоуправления, а значит его основой. Только как самоуправляющаяся система, она создает все условия для формирования гражданского общества и наоборот, становится возможной только при условии соответствующего понимания сущности и функций гражданского общества.

Тем самым система местного самоуправления дает беспрецедентные возможности свободной самоорганизации, а основная черта развития гражданского общества будет состоять в активном освоении этих возможностей. Укрепление гражданских традиций и институционализация гражданских структур есть реальный способ **преодоления фактической**

безсубъектности российского социума, которая является главной причиной слабости гражданского общества и неразвитости самоуправленческого начала системы местного самоуправления.

Вторая глава исследования **«Местные (муниципальные) сообщества в контексте перспектив их интеграции в систему местного самоуправления»** посвящена поиску субстанциальной составляющей системы местного самоуправления, выявлению ее роли и значения, определению концептов, способных адекватно описать данное социальное явление, и, в частности, обоснованию продуктивности использования концепта «местное (муниципальное) сообщество», а также описанию результатов практической реализации идеи муниципальных сообществ на материале г.Томска.

В первом параграфе второй главы **«Местные сообщества как условие организации и реального осуществления системы местного самоуправления»** предпринята попытка определения субстанциальной составляющей системы местного самоуправления. Нам представляется, что главным условием и одновременно ее определяющим структурным компонентом должно стать формирование муниципальных сообществ как наиболее приемлемой и реально осуществимой формы самоорганизации граждан. Тем самым под основой всей системы местного самоуправления мы понимаем само местное население, если оно обладает субъектностью, т.е. социальной, экономической и культурной самостоятельностью, творческой инициативой и самодеятельностью.

Показано, что одной из причин непроработанности концепции сущности, структуры и функций местного самоуправления, является неразвитость представлений о роли местных сообществ в его организации и осуществлении. В основополагающих документах, регламентировавших его создание и последующее постоянное реформирование, а также в исследовательской литературе практически не говорится о роли и процессах возникновения, формирования, изменения местных сообществ. Они либо

упускаются из вида, либо отождествляются с представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Поэтому для полноты характеристики сущности и функций местного самоуправления, мы посчитали необходимым ввести понятие «местного (муниципального) сообщества». Данное понятие призвано подчеркнуть: а) совокупность взаимосвязей и взаимозависимостей между его членами, что отличает сообщество от простой совокупности всего населения, проживающего на данной территории; б) неформальную самоорганизованность в отличие от простого сосуществования населения с системой формальных социальных институтов, присущих любому обществу; в) многообразие форм существования и не сводимость их только к этническим общностям или сообществам, конституированным сугубо региональными национальными традициями; г) приземленность бытия локальных обществ или такие способы реализации местных интересов, которые предполагают самоорганизацию, самоуправление и институализацию разнообразия форм такой самоорганизации и не сводимость организации местного самоуправления к простому продолжению и проведению интересов государства на местах. При этом идея местного сообщества подразумевает не столько его однородность, сколько совокупность объединений самого различного масштаба и уровня, и потому воплощает собой не столько единство интересов, сколько разнообразие взглядов, позиций, ценностных установок. Поэтому местное сообщество - это арена для коммуникации и выработки форм такой коммуникации, которая позволила бы находить компромиссы среди различных социальных объединений, составляющих это сообщество.

Нам показалось важным подчеркнуть, что муниципальное сообщество следует рассматривать не как один из факторов в осуществлении местного самоуправления, а как определяющий субъект его осуществления, как подлинную форму осуществления народовластия. Тогда официальные органы местного самоуправления надлежит рассматривать как одну из форм

реализации такого народовластия. Поэтому местное самоуправление – это не только и не столько коммунальное хозяйство или технологически эффективная форма управления. Это, прежде всего, философия ответственности граждан за устройство своей жизни, предполагающая, что реальный механизм общественной самореализации человека складывается в самоорганизующихся институтах местного сообщества и придающая, тем самым, формам самоорганизации индивидов онтологический статус.

Второй параграф второй главы **«Местное сообщество как субъект (и объект) реализации местного самоуправления»** посвящен вопросам возникновения субъектно-объектных отношений при формировании местных сообществ в реализации всей системы местного самоуправления в целом.

В этом параграфе показано, что современные представления о сущности местного самоуправления должны основываться на предположении о возможности естественного развития муниципального сообщества или самоорганизации, основанной не на внешнем навязывании целей, а их спонтанном возникновении из глубин самого сообщества и на необходимости наличия волевого, организующего начала как имманентного свойства любой социальной системы. Местное сообщество может быть живым примером взаимодействия этих двух сил: стихийной самоорганизации и осмысленной организационной деятельности.

Был выделен ряд конкретных и наиболее вероятных в практике форм бытия муниципальных сообществ, порождающих соответствующие формы самоуправления. Это территориальное общественное самоуправление, т.е. групп людей, объединенных единой территорией проживания (лестничная площадка, подъезд, двор, квартал, улица, микрорайон и т.д.), социально-групповое самоуправление, основанное на этническом, поколенческом или субкультурном единстве; самоуправление профессиональных сообществ, основанное не только на принадлежности к одной и той же группе горожан одной профессии (учителей, врачей, юристов и т.д. в данном городе), но и одному и тому же профессиональному цеху, предполагающему, помимо

единства социальных интересов, еще и единство собственно профессиональных ценностей, обязанностей и интересов; гражданское самоуправление, возникающее в рамках ассоциаций граждан, объединяющихся вокруг решения проблем общегородского значения.

Показано, что, несмотря на различие форм самоуправления, можно выявить их общие черты, позволяющие отличить их место и функции от задач местного управления. Прежде всего, самоуправление является правом, а не обязанностью граждан, социальной ценностью гражданского общества и одним из ресурсов развития местного сообщества, а не низшей ступенькой управления. Оно опирается на инициативу и добровольное гражданское участие, которые можно только поддерживать, (а не навязывать), создавая соответствующие условия для его воспроизводства и развития. Самоуправление основывается на информированном согласии граждан в отношении проводимой властями городской политики (в том числе и в отношении прав на самоуправление). Оно не должно обязательно покрывать все пространство города (территориальное или социальное) и уместно только там, где для него уже есть соответствующие человеческие ресурсы, энергия инициативы, где ясны преимущества гражданского объединения для защиты и продвижения интересов сообщества. Не следует стремиться к единообразию и унификации масштабов самоуправляющихся сообществ, к одинаковости их деятельности или равным для всех сообществ объемам полномочий. Эти параметры, как правило, определяются особенностями места и времени. Также следует понимать, что самоуправляемые сообщества могут возникать «по случаю», иметь разные сроки жизни и «периоды полураспада», хиреть и гаснуть.

Установлено, что пространство поиска и определения задач, критериев и средств реформирования местных сообществ находится не только в плоскости политических институтов, но и в сфере выражения и защиты потребительских интересов горожан и их семей. Представляется, что речь должна идти о замене традиционных бюрократических командно-

контрольных механизмов рыночными и подчинении их тем самым рыночной дисциплине, когда успех работы административной системы будет оцениваться эффектом для непосредственного потребителя государственных услуг. Перенос рыночного правила «потребитель всегда прав» на сферу управления местными делами должен создать условия для консолидации общественного мнения по вопросам развития местных сообществ и местного самоуправления в целом и концентрации реальной инициативы «снизу» для трансформации системы местного самоуправления.

Одной из самых действенных возможностей влияния на трансформацию муниципальных сообществ может стать программно-целевой способ, который строится на доведении механизмов такой трансформации до уровня отдельных конкретных операций и осуществлении непрерывного сопоставления замыслов, идей, проектов и результатов их реализации. Поэтому он требует наличия и активизации самых различных, даже разнонаправленных инициативных движений населения. Формирование такой системы отношений в муниципальных сообществах – определяющая технология формирования и трансформации муниципального сообщества.

В третьем параграфе второй главы **«Практика взаимодействия между системой местного самоуправления и местным сообществом на примере муниципального сообщества в г. Томске»** на основе идеи местного сообщества был описан и проанализирован механизм формирования и трансформации сообщества города Томска. Были приведены варианты только тех трансформационных практик, которые, на наш взгляд, более всего влияют на развитие городского сообщества Томска. Среди них были выделены как формы организованной или созданной при муниципалитете Томска институализации общественных инициатив, так и организации гражданского самоуправления или некоммерческие организации, возникшие самостоятельно. В итоге было показано, что потенциал общественной активности основных акторов социальной организации муниципального сообщества г. Томска является достаточно

высоким. Также были определены направления и способы формирования общественной активности в тех направлениях, где высока общественная потребность, но нет приемлемой формы ее удовлетворения.

В заключении диссертации кратко излагаются итоги проведенной работы. В обобщенном виде формулируются основные положения, необходимые для развития и формирования местных сообществ в контексте трансформации системы местного самоуправления, обозначаются перспективы и направления дальнейших исследований проблемы, а также определяются возможности применения полученных результатов

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК для публикаций результатов диссертационных исследований:

1. Макогон Т.И. Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления. [Текст] // Вестник Том. ун-та. – Томск, 2008. - № 310. – С. 15-18.
2. Макогон Т.И. Местное самоуправление как ресурс ограничения глобализации. [Текст] // Вестник Том. ун-та. - Томск, 2009. - № 317. - С. 47-51.

Публикации в других научных изданиях:

3. Костенко Н.А., Черненко (Макогон) Т.И. Общечеловеческие ценности в управленческих отношениях как факторы стабилизации общества в условиях перехода к рынку. [Текст] // Человеческая ориентация социального и научно-технического прогресса / под ред. д.ф.н. А.Т. Москаленко – Новосибирск, 1992. – С. 97-103.
4. Макогон Т. И. Перспективы создания в г. Томске Центра развития самоорганизации граждан в жилищной сфере. [Текст] // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Практика формирования

и перспективы развития различных форм самоорганизации граждан в жилищной сфере». - Томск, 2002. - С. 82-86.

5. Макогон Т. И. Гражданская миссия органов местного самоуправления. [Текст] // Местное самоуправление: прошлое, настоящее и будущее. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. – Томск, 2005. - С. 70-72.

6. Макогон Т. И. Городское сообщество в системе местного самоуправления. [Текст] // Материалы Гражданского Форума «Совместное решение проблем города общественностью и властью в рамках социально – экономической стратегии Томска». – Томск, 2005. - С. 12-15.

7. Макогон Т.И. Гражданское общество в стратегии развития города Томска до 2020г. [Текст] // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции: Местное самоуправление: первые итоги реформы. – Томск, 2006. - С. 172-178.