

О.В. Волох
Е.В. Безвизонная

**САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ
СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ПОДХОД**



Москва • Логос • 2010

УДК 32
ББК 66
В68

Волох О.В.

В68 Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход / О.В. Волох, Е.В. Безвиконная. — М: Логос, 2010. — 328 с.

ISBN 978-5-98704-468-1

Рассмотрена самоорганизация как способ регулирования системы публичного управления. Проанализирована конкретно-историческая модель самоуправления в России на примере Земской реформы 60-х годов XIX века. Раскрыты механизмы реформы местного самоуправления в современной системе публичной власти страны и основные принципы кооперативного взаимодействия самоуправления и публичной службы.

Для научных работников и специалистов в области государственного и муниципального управления, политологии, политического менеджмента. Будет полезна государственным и муниципальным служащим и всем, кто интересуется состоянием и перспективами местного самоуправления в Российской Федерации.

УДК 32
ББК 66

ISBN 978-5-98704-468-1

© Волох О.В., Безвиконная Е.В., 2010
© Логос, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Глава 1. Самоорганизация как способ регулирования системы публичного управления	9
1.1. Периодизация процесса становления синергетической парадигмы	9
1.2. Принципы эволюционно-синергетической парадигмы и их динамика	31
1.3. Теоретико-методологические основы системы публичного управления	47
1.4. Самоуправление в системе публичного управления: перспективы синергетического подхода	74
Глава 2. Конкретно-историческая модель самоуправления в России (на примере Земской реформы 60-х годов XIX века)	93
2.1. Теоретико-методологические предпосылки формирования системы земского самоуправления в России	93
2.2. Оценка самоорганизационного потенциала дворянских проектов Земской реформы 50–60-х годов XIX века	116
2.3. Роль общественного мнения в формировании концепций и принципов Земской реформы	133
2.4. Принципы реформирования земского самоуправления	147
Глава 3. Основные принципы и механизмы реформы местного самоуправления в современной системе публичной власти России	163

3.1. Территориальная самоорганизация местных сообществ	163
3.2. Компетенция местного самоуправления как фактор, обуславливающий самостоятельный статус уровня публичной власти	177
3.3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления как источник самоорганизационного потенциала	189
3.4. Местное сообщество и общественные объединения в системе местного самоуправления	209
Глава 4. Самоуправление и публичная служба: принципы кооперативного взаимодействия	220
4.1. Условия становления и функционирования института публичной службы	220
4.2. Система общественного контроля как необходимое условие взаимодействия публичной власти и гражданского общества	231
4.3. Оценка перспектив развития публичной службы как модератора общественных отношений	250
Заключение	287
Библиографический список	294

Предисловие

На современном этапе реформирования административной системы Российской Федерации местное самоуправление призвано стать одним из важнейших социальных институтов. Дуалистичный характер самоуправления обуславливает его особый статус в системе общественных отношений. Оно является одновременно формой самоорганизации граждан и — в этом качестве — составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, т.е. инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами, и элементом рыночной экономической системы, восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления как одну из приоритетных задач государства — «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹.

Реализуемые по инициативе сверху административные реформы сталкиваются с серьезными системными противоречиями, обусловленными рассогласованностью государственных и общественных интересов, отсутствием единого публичного интереса, неготовностью аппарата управлений идти на уступки общественности, неразвитостью гражданского общества и его структур. Решить возникающие проблемы можно только при условии кардинальной трансформации всей системы публичного управления в направлении ее децентрализации, разгосударствления и развития принципов самоуправления и самоорганизации. В сложившихся обстоятельствах представляется необходимым использовать накоп-

¹ Выступление на II Общероссийском гражданском форуме 22 января 2008 г. // http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm.

ленный теоретико-методологический потенциал современного научного знания для решения конкретных проблем эволюции административной системы.

В рамках данного научного исследования предпринимается попытка системно осмыслить синергетическую парадигму применительно к организации местного самоуправления в публичном управлении. На основе концепции политических сетей и governance-концепции предлагается комплексный анализ различных моделей самоуправления как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе. Не претендуя на всеохватность материала и полную объективность сделанных выводов, авторы попытались предложить собственное видение перспектив эволюции местного самоуправления в случае сохранения общей тенденции развития современной российской государственности. Специальной оценке подвергся институт публичной службы как возможный модератор отношений общества и государства, существенно трансформирующий негативные представления о сущности государственной власти.

Оценки и выводы, содержащиеся в монографии, призваны инициировать серьезную научную дискуссию, посвященную содержанию, направлениям и перспективам развития местного самоуправления в политической системе России.

*В.И. Звонников,
доктор педагогических наук,
профессор*