



00345380 1

На правах рукописи

Корсунов Денис Анатольевич

**ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ):
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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

21.07.2008

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Агапонов Александр Климентьевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
доктор юридических наук, профессор
Иванников Иван Андреевич
кандидат политических наук, доцент
Колесников Валентин Александрович

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «11» декабря 2008 г в 9-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу. 344002, г. Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «10» ноября 2008 г

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь

диссертационного совета



Агапонов А К

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Период реформирования местного самоуправления в новейшей истории России, начатый в 90-х годах XX века, является очередной попыткой коренного преобразования основ, системы и принципов организации местного самоуправления. Предшествующие аналогичные по смыслу реформы, проводимые при Екатерине II, Александре II и во времена «Новой экономической политики» советского периода, не достигли изначально поставленных задач и целей.

Современный этап реформирования, также осуществляется сложно и противоречиво. Так, при реализации Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» накопилось достаточно критики, как со стороны органов государственной и муниципальной власти, так и со стороны научных кругов и населения по поводу недостаточно эффективного реформирования местного самоуправления. Вместе с тем, имеющийся опыт уже позволяет провести анализ практической реализации и осуществления местного самоуправления в новых рамках и условиях.

Как известно, для реализации 131-го закона был определен переходный период до 2009 года, однако в большинстве субъектов региональные власти посчитали правильным реализовать его положения на своих территориях в установленные изначально сроки. В свою очередь, изменение формы и способа осуществления местного самоуправления повлекло принципиальное трансформирование функционирования муниципальной власти. Федеральный закон, несмотря на четкие установленные рамки способа организации местного самоуправления, предусмотрел различные варианты осуществления его отдельных положений.

Осуществление муниципальной власти, как разновидности власти публичной, связанной с реализацией функций местного самоуправления, выполняется органами местного самоуправления от имени местного сообщества на основе права. Исключительность органов местного самоуправления или органов муниципальной власти состоит в непосредственном взаимодействии населения с органами и должностными лицами местного самоуправления. Именно на этом уровне осу-

ществляется первоначальное пересечение интересов отдельных граждан, групп лиц и органов власти. Поэтому в сегодняшних условиях трансформации политической системы, необходима сбалансированность, профессиональность, ответственность муниципальной власти, а главное – поддержка со стороны населения ее деятельности.

Опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государством, государственной властью, являясь ее продолжением на местном уровне. В 2006 году, впервые за всю историю государственной власти в России, посредством реформы местного самоуправления, местному сообществу были даны беспрецедентные возможности самоуправления. Анализ проделанной в этом направлении работы показывает всю необходимость, значимость и сложность осуществления положений 131-го закона, который до настоящего времени редактировался более 35 раз, и, по нашему мнению, такая тенденция сохранится. Одни из последних изменений затрагивают проблему оценки осуществления муниципальной власти на местах. Это позволяет вести постоянный мониторинг и анализ принятия и реализации управленческих решений, как органам местного самоуправления самостоятельно, так и региональным органам власти – в этом случае необходимо строго соблюдать принцип самостоятельности местного самоуправления.

В настоящее время, для политической науки, имеет особое значение осмысление опыта реализации реформы местного самоуправления.

Формирование и деятельность муниципальной власти на местах в новых условиях, решение вопросов местного значения, исполнение отдельных государственных полномочий, состояние ответственности и эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц неизбежно приводит к изменению значимости муниципальной власти как таковой, а, следовательно, и к качественно новому подходу изучения и осмысления проблем ее функционирования.

Необходимостью глубокого и всестороннего анализа осуществления реформы местного самоуправления, выявления причин, сдерживающих ее эффективность, корректировки осуществляемых в ходе реформирования мероприятий и аргументируется *актуальность диссертационного исследования*.

Степень научной разработанности проблемы. Степень научной разработанности проблемы обусловлена разрывом между теоретическими и практическими аспектами реализации реформы местного

самоуправления, динамично развивающимся предметом исследования, междисциплинарной спецификой изучаемой проблемы

Вместе с тем, существует большое количество выполненных общетеоретических работ в области проблематики муниципального управления, реформы местного самоуправления, функционирования муниципальной власти.

Вопросы развития и теории местного самоуправления в России отражены в работах Абрамова В.Ф., Безобразова В.П., Бородинки Ф.М., Васильева В.И., Емельянова Н.А., Ковешникова Е.М., Лаптева Л.Е., Пажитнова К.А., Шапсугова Д.Ю. и др.¹

Исследование проблем проводимой реформы местного самоуправления рассматриваются в монографиях и публикациях Бутова А.В., Зотова В.Б., Игнатов В.Г., Понеделкова А.В., Рудого В.В., Старостина А.М., Сологуба В.А., и др.²

По вопросам эффективности функционирования, структуры, повышения ответственности муниципальной власти следует выделить работы Агапонова А.К., Бутова В.И., Постовой Н.В., Радченко А.И., Овчинникова И.И. и др.³

¹ Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. 1997. №1, Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. - СПб., 1882, Бородинки Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления // СОЦИС. 1997. №1, Васильев В.И. Местное самоуправление. - М., 1999, Емельянов Н.А. Государственная власть и местное самоуправление (проблемы выбора демократического развития современной России). Якутск, 1999, Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2001, Лаптев Л.Е. Земские учреждения в России. - М., 1993, Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. - СПб., 1913, Шапсугов Д.Ю. Местная власть в России и Германии: вопросы теории, истории нормативного регулирования. Кн. 1, Кн. 2. Ростов-на-Дону, 1994.

² Бутов А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ростов-на-Дону, 2008, Система муниципального управления. Под ред. Зотова В.Б. - М., 2008, Игнатов В.Г. Становление системы государственного и местного самоуправления в современной России. Ростов-на-Дону, 1997, Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Изд. 3-е. Ростов-на-Дону, 2005, Старостин А.М., Игнатов В.Г., Понеделков А.В. Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона). Ростов-на-Дону, 1998, Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления. Ростов-на-Дону, 2006, В.А. Сологуб. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. Ростов-на-Дону, 2001.

³ Агапонов А.К. Власть и ответственность. Ростов-на-Дону, 2002, Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. Ростов-на-Дону, 2004, Постовой Н.В. Местное самоуправление: Проблемы и

Отдельные вопросы функционирования муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления отражены в диссертациях защищенных на заседаниях диссертационного совета по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы¹

Большой вклад в теоретическое и прикладное политологическое обеспечение реформы местного самоуправления внесли научно-практические конференции по проблемам государственного и муниципального управления, проводимые Северо-Кавказской академией государственной службы²

Кроме того, в диссертационном исследовании был использован личный опыт автора по работе с органами местного самоуправления муниципальных образований в Администрации Ростовской области

Вместе с тем, развитие объекта исследования, практический опыт реализации муниципальной реформы, результаты функционирования и адаптация муниципальной власти к новым условиям и требо-

перспективы -М., 2002, Овчинников И И Местное самоуправление в системе народо-власти -М., 1999, Радченко А И Основы государственного и муниципального управления системный анализ Ростов-на-Дону, 2007

¹ Воронько Т Л Представительная власть на местном уровне проблемы становления и эффективности в современной России Дисс к п н Ростов-на-Дону, 2007, Голубев Н Н Политические аспекты развития местного самоуправления (на материале регионов Южного федерального округа Дисс к п н Ростов-на-Дону 2005, Пруцаков А В Политические угрозы и риски в процессе реформирования местного самоуправления в современной России Дисс к п н Ростов-на-Дону 2006, Сахно М В Представительная власть России в постсоветский период коррекция форм и характера функционирования Дисс к п н Ростов-на-Дону 2007, Чубарь А П Формирование региональной и муниципальной элиты России постсоветский опыт Дисс к п н Ростов-на-Дону 2004, Коломиец И К Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества Дисс к п н Ростов-на-Дону 2005, Скоробогатко В В Функционирование партий и общественно-политических движений на муниципальном уровне (на примере ЮФО) Дисс к п н Ростов-на-Дону, 2005

² См Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России // Материалы межвузовской научно-практической конференции молодых ученых Ростов-на-Дону, 2007, Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России // Материалы межвузовской научно-практической конференции молодых ученых Ростов-на-Дону, 2006, Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии // Сборник тезисов выступлений на международной научно-практической конференции 26-27 мая 2006г Ростов-на-Дону, 2006, Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта (тезисы выступлений на российско-германской конференции 27-28 мая 2005г (выпуск первый)) Ростов-на-Дону, 2005, Административная реформа (региональный уровень) российский и европейский опыт // Сборник докладов на российско-германской конференции 30 сентября – 2 октября 2005г Ростов-на-Дону, 2005

ваниям при решении целого ряда задач обуславливают необходимость дополнительного изучения и анализа указанной проблематики

Цель диссертационной работы – выявить проблемы функционирования реформированной муниципальной власти по некоторым направлениям и определить пути их решения.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе предполагается решить следующие основные исследовательские задачи.

- проанализировать причины, опыт реформирования и современное состояние местного самоуправления в России;
- выявить проблемы эффективного решения органами муниципальной власти вопросов местного значения,
- изучить современное состояние и определить направления оценки деятельности органов местного самоуправления,
- раскрыть изменения и влияние муниципальной кадровой политики на ход муниципальной реформы,
- рассмотреть и выработать предложения по совершенствованию основных направлений и технологий развития кадрового потенциала на муниципальном уровне,
- проанализировать выборы органов местного самоуправления как основу кадрового обеспечения муниципальной власти,
- исследовать проблему ответственности органов и руководителей муниципальной власти за решение местных вопросов,
- осуществить комплексный справочно-статистический анализ организации местного самоуправления в Ростовской области

Объект исследования – деятельность органов местного самоуправления, как конституционной формы народовластия в России

Предмет исследования – изменения функционирования муниципальной власти, обусловленные реформированием системы местного самоуправления в Российской Федерации

Теоретико-методологическая основа исследования

Основным методологическим подходом исследования муниципальной власти, как особой формы осуществления политико-административного управления, действующей от имени местного сообщества, является рассмотрение и взаимосвязь таких важнейших черт ее функционирования в процессе реформы местного самоуправления, как деятельность муниципальных органов в новых условиях, преимуществен-

но в новационных в практическом смысле формах и способах осуществления управления на местном уровне.

Методологическую основу исследования составляют системный подход, методы анализа и синтеза, сравнительно-исторический, структурно-функциональный, анализа политической ситуации, политических решений, социологический, статистический и др

В работе использованы труды российских и зарубежных представителей различных отраслей науки общей и прикладной политологии, философии, юриспруденции, социологии, также использовались работы современных политологов и практиков в области государственного управления и местного самоуправления, материалы научных конференций и другие источники по вопросам, имеющим отношение к теме диссертации

Эмпирическую базу диссертационной работы составляют законодательные акты Российской Федерации, ее субъектов, информационные материалы федеральных и региональных органов государственной власти, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, материалы органов статистики, вторичный анализ результатов социологических исследований, проведенных в течение последних лет по проблемам функционирования муниципальной власти, материал, содержащийся в монографиях, научных трудах и статьях, относящихся к проблематике настоящей работы, а также результаты самостоятельно проведенных автором комплексного справочно-статистического анализа организации местного самоуправления в Ростовской области и социологических исследований

Научная новизна исследования заключается в следующих основных результатах, полученных диссертантом

- осуществлен анализ причин, опыта реформирования и современного состояния местного самоуправления в России, доказано, что без дальнейшего развития и совершенствования функционирования муниципальной власти невозможна эффективная деятельность российского государства, как в политическом, так и в социальном плане,

- раскрыты особенности и выявлены проблемы, возникающие при решении вопросов местного значения, доказано, что это связано с неопределенностью в их формулировках, дублированием вопросов по уровням публичной власти, а также недостаточностью их правового обеспечения с отсутствием определения используемых терминов,

- предложен механизм и направления оценки деятельности органов местного самоуправления с возможностью их внедрения в практическую работу муниципальных и региональных органов власти,

- определено, что эффективность деятельности муниципальной власти должна оцениваться системой сбалансированных кратковременных и долгосрочных, количественных и качественных, экономических и социальных показателей, характеризующих достижение целей муниципального образования;

- установлено, что профессиональная подготовка кадров для органов местного самоуправления, несмотря на многолетний опыт этой деятельности, все еще является одной из первоочередных задач в условиях реформирования местного самоуправления и актуальность указанной проблемы только возрастает, данный факт связан, прежде всего, с постоянным увеличением и расширением зоны ответственности органов местного самоуправления, что в свою очередь требует новых знаний, практического опыта и форм организации обучения;

- предложены направления и технологии по совершенствованию и развитию кадрового потенциала на муниципальном уровне,

- выявлено, что развитие местного самоуправления все еще связано со значительными трудностями, среди которых можно выделить проблему реализации права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и участие российских политических партий в муниципальных выборах,

- проведены социологические исследования по проблемам ответственности органов и руководителей муниципальной власти за решение местных вопросов,

- осуществлен комплексный справочно-статистический анализ организации местного самоуправления в Ростовской области, результаты которого апробированы в диссертационном исследовании,

- доказано, что накопление и расширение практического опыта функционирования реформируемой муниципальной власти, нуждается в дальнейшем анализе и осмыслении в политическом, социальном и управленческом аспектах

Положения диссертации, выносимые на защиту:

- 1 Всестороннее поступательное развитие многих сфер общественной жизни, научных направлений, политической системы и управления обуславливает воздействие на осуществление муниципальной власти своей непосредственной деятельности

Реформа местного самоуправления, осуществляемая в настоящее время в Российской Федерации, влечет качественное изменение функционирования муниципальной власти, муниципалитетов и социального состояния местного сообщества. Наличие объективных и субъективных проблем в данном процессе не говорит о том, что разработанные на федеральном и региональном уровне законодательные и нормативные акты не эффективны и не действуют, а напротив свидетельствует о не решении годами многих проблемных вопросов в этой сфере. В настоящее время они реанимированы и преданы огласке, что позволяет уделить им большее внимание и ресурсообеспеченность для дальнейшего решения

2 Для более эффективной деятельности муниципальной власти необходимо дальнейшее усиление позиционирования муниципалитетов в политическом и экономическом планах, что обуславливает самостоятельность в принятии решений и качественно нового подхода к муниципальному менеджменту. В этом плане также необходимо внедрить в практику возможность передачи опыта высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, успешно реализующих реформу местного самоуправления.

3 Расширение полномочий муниципальной власти в результате закрепления зон ответственности – вопросов местного значения, с одной стороны, обозначило непосредственные местные вопросы, с другой, возникла широкая ниша для понимания смысла их реализации в каждом конкретном случае, что влечет разноплановость в реализации управленческих решений по схожим вопросам. Необходимо конкретизировать вопросы местного значения путем разработки методических рекомендаций и справочных пособий отраслевыми федеральными и региональными органами власти.

4 Самостоятельность местного самоуправления от государственной власти имеет как позитивные (в большей мере), так и дисфункциональные моменты, в первую очередь это сказывается на качестве профессиональной деятельности муниципальных работников.

Данный процесс необходимо отрегулировать путем внедрения принципа оценочной работы при взаимодействии региональных органов власти и местного самоуправления, что позволит определить каким образом осуществляет свою деятельность управленческая команда муниципалитета, как отражается динамика показателей социально-экономического развития муниципальных образований на уровне жиз-

ни (благополучии) населения, что, в свою очередь, должно быть главной целью деятельности муниципальной власти

5 В условиях динамичного развития сфер деятельности власти на местном уровне назрела необходимость качественного изменения подхода к подготовке муниципальных работников, переоценке их отношения к профессиональной деятельности, повышения ответственности и эффективности в работе.

Современная система подготовки кадрового состава муниципальной власти в Российской Федерации в своем общем выражении далеко не идеальна и нуждается в совершенствовании. Необходимо переход от стандартной, академической формы обучения на новые методы и способы оказания образовательных услуг, основанных не на предложениях учебных заведений, а на спросе обучаемых.

6 Все еще на недостаточно высоком уровне проявляется участие населения в непосредственном осуществлении местного самоуправления, что подтверждается традиционно низкой активностью местного сообщества, в том числе и на муниципальных выборах. Данный факт имеет место, как со стороны участия граждан в качестве кандидатов в органы местного самоуправления, так и со стороны электоральной активности.

7 Дальнейшее повышение эффективности местного самоуправления требует усиления ответственности органов муниципальной власти и их работников. Действенным и эффективно работающим должен выступать механизм взаимной ответственности, как муниципальной власти, так и местного сообщества, что, в конечном счете, должно привести к образованию действительно стабильного баланса приоритетов и управленческих действий, эффективной совместной работы по развитию муниципалитетов и улучшению социально-экономического положения местного сообщества.

8. Несмотря на эффективно сформированную правовую базу осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, все еще остаются актуальными проблемы финансово-экономического, инфраструктурного и имущественного характера, с одной стороны, и слабого информирования и привлечения общественности к реальному самоуправлению, с другой.

Все это обуславливает необходимость в дальнейшем совершенствовании и корректировке осуществления мероприятий муниципальной реформы.

Научно-практическая значимость исследования состоит в расширении, анализе и обобщении имеющегося опыта и материалов по проблемам функционирования муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления на современном этапе, что является основой для дальнейшей научной работы в этом направлении и развития муниципального менеджмента

Положения диссертации могут быть использованы для совершенствования осуществления муниципального управления, разработки политических технологий его организации, в практической деятельности органов власти и местного самоуправления

Практические рекомендации исследования используются в преподавании учебных курсов, применяемых при подготовке по специальности «Государственное и муниципальное управление», переподготовке и повышении квалификации государственных служащих и муниципальных работников.

Апробация работы. Основные положения диссертации были апробированы на международных конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г Ростов-на-Дону, 2006), «Россия в современном мире» (г Москва, 2006), «Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта» (г Ростов-на-Дону, 2005), Административная реформа (региональный уровень) российский и европейский опыт (Ростов-на-Дону, 2005)

Кроме этого о них докладывалось на региональных межвузовских конференциях «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г Ростов-на-Дону, 2007), «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г Ростов-на-Дону, 2006), также процесс и результаты исследования обсуждались на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

По результатам диссертационного исследования опубликованы 11 статей в научных сборниках общим объемом 4,1 п л

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, приложения, списка использованных источников и литературы

В тексте диссертационного исследования содержится 7 диаграмм, 6 схем и 4 таблицы. Список литературы составляет 186 наименований. Объем диссертации – 154 страницы.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, формулируются цели и основные задачи исследования, определяются объект и предмет исследования, теоретико-методологические основы, указываются и обосновываются элементы научной новизны, освещается теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются основные положения выносимые на защиту.

Глава I «Анализ функционирования органов местного самоуправления как конституционной формы народовластия» состоит из трех параграфов, содержит теоретико-методологический инструментарий темы, в ней анализируются понятийные и методологические средства рассмотрения проблем, обеспечивающие выделение общих характеристик функционирования муниципальной власти. Рассматриваются базовые принципы и современное состояние местной власти. В главе обосновывается значимость поставленных в исследовании проблем, проводится анализ отдельных направлений деятельности муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления.

В параграфе 1.1. «Объективные предпосылки реформирования и состояние местного самоуправления: теоретико-методологический аспект» анализируется исторический процесс реформирования муниципальной власти до настоящего времени, современное состояние реформы местного самоуправления и проблемы, возникающие в практическом применении ее основ на местном уровне.

Автор исходит из того, что в различном виде элементы местного самоуправления в России присутствовали постоянно, независимо от формы организации государственного устройства и политического режима.

Местное самоуправление всегда находило свое отражение в той или иной степени в системе организации власти при условии соблюдения общегосударственного направления способа управления.

По мнению диссертанта на современном этапе реформирования системы местного самоуправления, а именно после реализации Феде-

рального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальная власть должна

- основываться на правовой составляющей организации государственного устройства,

- формироваться и функционировать для населения, а не в своих целях, если таковые не совпадают с целями местного сообщества;

- создавать гражданам возможность реализовывать трудовой и интеллектуальный потенциалы, путем активного участия в организации местного самоуправления,

- оперативно реагировать на постоянные изменения в законодательстве Российской Федерации и приводить в соответствие принципы и методы своей работы;

- реализовывать меры, обеспечивающие укрепление вопросов жизнеобеспечения населения муниципальных образований, то есть на должном уровне обеспечивать решение вопросов местного значения;

- постоянно совершенствовать свой профессионально-управленческий уровень,

- осуществлять взаимодействие с органами местного самоуправления иных муниципальных образований, как своего, так и других регионов, с целью обмена опытом решения наиболее значимых проблем и вопросов;

- быть открытой для населения в части информирования о своей управленческой деятельности,

- разрабатывать и реализовывать внутренние проекты развития муниципалитетов, в том числе и при активном участии местного сообщества,

- концентрировать и нести в себе политическую функцию участия населения в самоуправлении, то есть быть той политической площадкой, на которой гражданин с активной жизненной позицией, может побороться за власть через выборы, работать в местной администрации или участвовать в территориальном общественном самоуправлении,

- находить компромисс при столкновении интересов политических, экономических и др. групп и населения в целом, для достижения баланса стабильного развития муниципалитета,

- нести ответственность за все процессы, происходящие на территории муниципального образования, даже если некоторые из них не входят в прямую компетенцию органов местной власти

Автор обосновывает, что на современном этапе реформы местного самоуправления, при осуществлении ее единого механизма на всей территории Российской Федерации, необходимо выявление проблемных аспектов реализации норм на практике, введение соответствующих корректировок и изменений

Повсеместно необходимо обеспечение стабильного функционирования органов муниципальной власти, привлечение населения к управлению муниципалитетами путем формирования основных форм участия населения в организации местного самоуправления, осуществление эффективного взаимодействия органов местного самоуправления при реализации принципа разделения властей на местном уровне

Также следует выработать несколько приемлемых вариантов моделей местного самоуправления в регионах, не начавших осуществление муниципальной реформы, разграничить четкие зоны ответственности для муниципальной власти, региональных и федеральных органов власти, в том числе и путем реализации административной реформы, обеспечить возможность организации межмуниципального сотрудничества для решения общих проблем муниципального сообщества, в том числе и обменом накопленного опыта.

Крайне необходимо скорректировать, уточнить и обеспечить методологически основную сферу деятельности муниципальной власти – вопросы местного значения, пересмотреть и закрепить действительно необходимую финансово-экономическую основу деятельности муниципальной власти

Организация деятельности органов местного самоуправления не только как власти на местах, но и как посредника между государством и населением будет способствовать осуществлению эффективного взаимодействия общества и органов государственной власти, что необходимо для формирования гражданского общества

Диссертант считает, что проблемы реализации реформы местного самоуправления вызваны не самой реформой. Они накапливались и не решались годами и только были выделены и подняты на управленческий уровень при ее реализации

В параграфе 1.2. «Проблемы эффективного решения муниципальной властью вопросов местного значения» рассматриваются

предметы ведения и полномочия муниципальной власти, закрепленные действующим российским законодательством. Проведен историческо-правовой анализ вопросов местного значения, установлено, что этот термин фигурировал еще в советском законодательстве, а закрепление вопросов местного значения в Конституции Российской Федерации повлекло необходимость более полного раскрытия их содержания. И уже в Федеральном законе от 28.09.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было указано, что вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, в статье 6 указанного закона впервые приведен их перечень.

В Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения уже разделяются для поселений, муниципальных районов и городских округов.

Однако их анализ показывает, что смысл, статус и содержание каждого из них необходимо рассматривать индивидуально, а в исключительных случаях применительно к конкретному муниципальному образованию.

Формулировка некоторых вопросов местного значения обозначает лишь сферу деятельности. По мнению автора по каждому вопросу местного значения в соответствующем законе должен быть обозначен перечень полномочий муниципальной власти по решению этих вопросов.

Как альтернатива принятия законов может быть выпуск соответствующими отраслевыми государственными органами методических рекомендаций.

Также диссертантом проведен анализ практической реализации вопросов местного значения на примере отдельных регионов и Ростовской области.

Установлено, что по причине нечеткого определения некоторых вопросов местного значения вызывает неясность их реализация на практике в отношении объема компетенции муниципальной власти. И, как следствие, несоответствие объема полномочий органов местного

самоуправления, имеющих в своем распоряжении определенные ресурсы.

Любая неясность в содержании вопросов местного значения является причиной не только нерешенных проблем населения и дополнительной нагрузки, не свойственной для муниципальной власти, но и является одной из причин внутренних противоречий, превышения компетенции и присвоения не своих предметов ведения органами местного самоуправления

В параграфе 1.3. «Политико-правовая основа и направления оценки деятельности муниципальной власти региональными органами исполнительной власти» рассмотрен вопрос оценки деятельности органов местного самоуправления.

Становление и развитие муниципальной власти ставит новые вопросы к развитию основ муниципального управления, методологии и методики исследования процессов взаимодействия власти и населения, оценки эффективности управления муниципальными процессами, управленческой деятельности органов муниципальной власти и служащих.

Для достижения постоянной эффективности в деятельности органов муниципальной власти следует регулярно проводить отраслевой анализ работы муниципалитетов, отслеживать динамику, изменения в потребностях, проблемные вопросы, причины повышения или снижения показателей работы и развития

Автор считает, что оценка эффективности деятельности местной власти региональными органами – вопрос спорный и во многом противоречивый. Некоторые исследователи проблем правовой основы местного самоуправления и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов власти склонны полагать о неправомерности такого рода прямой оценки, так как в этом случае нарушается основной конституционный принцип местного самоуправления о самостоятельности

Сторонники другой точки зрения считают, что если муниципальной власти делегируется исполнение отдельных государственных полномочий, осуществляется финансирование по ряду отраслевых направлений, в том числе выделяются средства на решение вопросов местного значения, то и контроль за исполнением этих функций, методом оценки деятельности, вполне уместен и необходим

Еще одним немаловажным фактором оценки эффективности деятельности муниципальной власти является возможность на основе общих критериев и способа произвести муниципалитетам самооценку. Каждый глава муниципального образования, администрация, представительный орган, как правило, периодически осуществляют подведение итогов своей работы за определенный период по стандартным и общепринятым показателям (рост заработной платы, ввод жилья, исполнение бюджета и т.д.), однако принцип приоритетности и подходы у всех разные.

Сложность состоит в том, что даже уточненные или разделенные на несколько направлений вопросы местного значения не будут содержать практического анализа конкретной деятельности местной власти, так как, помимо выработки самого индикатора деятельности, необходимо наличие информации о сложности его выполнения, максимального значения выполнения, значимости в общей группе индикаторов и общественно-политического отражения.

В систему показателей оценки эффективности деятельности муниципальной власти должны быть включены общие требования к сбору и анализу данных. Также необходимо определить периодичность сбора информации, качество ее содержания, ответственность субъектов предоставления, форму запроса, способ обработки и формат конечного продукта.

Эффективность деятельности муниципальной власти должна оцениваться системой сбалансированных кратковременных и долгосрочных, количественных и качественных, экономических и социальных показателей, характеризующих достижение целей в муниципальном образовании.

Эффективность общественно-политических процессов определяется путем социологического измерения удовлетворенности потребностей населения, удовлетворенности населения результатами деятельности местных органов власти по различным направлениям, условиями и комфортностью жизни людей, их безопасности, социальным самочувствием на основе сочетания количественных и качественных методов социологического исследования.

Оценка эффективности деятельности муниципальной власти позволяет ответить на вопрос, как осуществляет свою деятельность управленческая команда муниципалитета, каким образом отражается динамика показателей различных сфер жизнедеятельности муници-

пальных образований на уровне жизни (благополучии) населения и как местные органы власти управляют данным процессом

Автором проведен анализ регионального опыта применения методик оценки деятельности муниципальной власти, федерального законодательства в этой области, а также предложены собственные направления оценки деятельности местной власти региональными органами власти

Во второй главе диссертационного исследования «Муниципальная кадровая политика, как основополагающий фактор реформы местного самоуправления (на примере Ростовской области)» анализируется кадровое состояние органов местного самоуправления в Ростовской области, качественный и количественный состав муниципальных работников (главы муниципальных образований, депутаты представительных органов, муниципальные служащие всех 463 муниципальных образований) В главе рассматриваются основные направления кадровой политики на местном уровне, влияющие на состояние и развитие кадрового потенциала

В параграфе 2.1. «Выборы муниципальной власти как основной компонент кадрового формирования органов местного самоуправления» автор акцентирует внимание на том, что при реформировании местного самоуправления, изменения системы формирования региональной политической власти, муниципальные выборы выступают в роли процедуры объективного выбора конкретных людей, деятельность которых возможно реально оценить и проследить

Муниципальные выборы, ставшие обязательным и привычным атрибутом формирования органов местного самоуправления и основным индикатором состояния социально-политической жизни как в целом по стране, так и по отдельно взятым регионам и территориям, содержат в себе конституционную гарантию прямого участия населения в местном самоуправлении и являются неотъемлемым компонентом муниципальной кадровой политики

При изучении данной проблемы автором проведен анализ выборов местной власти в 2005-2006гг. на примере Ростовской области, так как на этом этапе осуществлялись основные этапы формирования муниципальной власти по нововведениям реформы местного самоуправления

В разделе доказываем, что при усиливающейся тенденции укрупнения вертикали власти, изменении технологии формирования ре-

гис нальной власти, реформе местного самоуправления прямые выборы на местах являются оплотом дальнейшего развития кадрового потенциала на муниципальном уровне.

Подтверждается желание населения принимать участие в местном самоуправлении, в решении насущных социально-экономических проблем, касающихся каждого проживающего на территории муниципального образования

Кроме того, как показывает политический анализ, четче оформилась структура политического пространства регионов, отражающая деятельность политических партий и общественно-политических движений на муниципальном уровне. Муниципальные выборы, как способ формирования муниципальной власти, выступают, с одной стороны, фильтром при проникновении граждан в органы местного самоуправления, с другой, конкурентной средой, контролем и оценкой со стороны населения деятельности органов местного самоуправления.

Вместе с тем, при дальнейшем развитии института выборов муниципальной власти в условиях реализации реформы местного самоуправления необходимо поэтапное решение следующих задач

- для сохранения принципа легитимности муниципальной власти, с точки зрения причастности большинства населения ее формированию, необходимо соответствующее количественное участие населения в муниципальных выборах,

- участие граждан в избирательном процессе, как кандидатов в органы местной власти, должно опираться не только на стремление обладать возможностью активно влиять на процессы, происходящие в муниципальном образовании, но и на уровень их профессиональной подготовки и конкретные цели, которые, по нашему мнению, должны совпадать с целями большинства населения муниципалитета,

- в сознании населения должно сложиться отношение к муниципальным органам власти и чиновникам как к нанятым населением работникам, которые, в силу своих профессиональных возможностей, должны эффективно исполнять отнесенные к ним должностные обязанности, нести ответ пред населением, избирателями и законом

В параграфе 2.2. «Состояние и основные направления развития кадрового потенциала на муниципальном уровне» автором, в рамках диссертационного исследования, проведен анализ кадрового состояния профессиональных муниципальных работников Ростовской области

Данная работа осуществлена после вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории области и реализации всех его положений, наделения территорий статусом муниципальных образований, проведения выборов, формирования органов местного самоуправления

Анализ показал, что развитие кадрового потенциала на муниципальном уровне зависит, прежде всего, от качественного состояния муниципальных работников. Сегодня профессиональное состояние кадров муниципального управления имеет чрезвычайно актуальный характер, так как от квалификации муниципальной власти во многом зависит эффективность решения муниципальных задач.

С целью повышения уровня компетентности муниципальных служащих, депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления необходима действенная система их подготовки и обучения.

Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделил муниципалитеты полномочиями, для реализации которых необходимы профессионально подготовленные специалисты. Поэтому является актуальным найти таких специалистов, привлечь их на муниципальную службу, обеспечить им возможность для карьерного роста, создать систему адекватного стимулирования их труда.

Принятие 131-го закона повлекло изменения более 200 федеральных законов, затрагивающих компетенцию органов местного самоуправления, изменения регионального законодательства в указанной области, а также правовых актов муниципальных образований. Это требует иного, более качественного правового обеспечения муниципальной службы, подготовки, повышения квалификации и переподготовки муниципальных кадров, а также преподавателей, осуществляющих обучение специалистов в области местного самоуправления.

В настоящее время в штат исполнительного органа местного самоуправления поселений введены должности юриста, специалиста в области бюджетного планирования, благоустройства территории, имущественных и земельных отношений, налогового и военного учета. Более того, в крупных муниципальных образованиях, по причине увеличения финансирования, передачи дополнительных налогов, новых

направлений развития, необходимо введение дополнительных штатных единиц. Что в свою очередь актуализирует следующие проблемы.

- в поселениях, особенно малочисленных, достаточно сложно найти специалистов, имеющих высшее образование, соответствующее требованиям должностных инструкций,

- подготовка, переподготовка, повышение квалификации работников органов муниципальной власти требует значительных материальных и временных затрат, кроме того, местные бюджеты пока зачастую не в состоянии выполнить эту задачу. Поэтому в каждом субъекте решение этой проблемы является целью региональных властей

За региональными властями целесообразно закрепление вопросов разработки и реализации программ обучения муниципальных работников с закреплением финансирования за счет регионального бюджета, причем не исключена возможность разделения всего потока обучаемых по ветвям власти. Это позволит закрепить зоны ответственности за конкретными органами власти и управления, что в свою очередь даст возможность проконтролировать степень участия и отношения к проблеме подготовки муниципальных работников соответствующих структур

При обучении муниципальных работников должна существовать возможность практической связи материала с непосредственной профессиональной деятельностью работника. Поэтому так необходим системный подход при организации обучения. То есть, если специалист администрации муниципального образования решает вопросы связанные, например, с бюджетным планированием или деятельностью административной комиссии, то и нужно предоставлять информацию в этих сферах, а не азы экономической теории и основы права.

Должна быть прямая связь между уровнем образования и качеством профессиональной деятельности, если она не прослеживается, то либо образовательные услуги предоставлены ненадлежащим образом, либо специалист не готов принять новые знания.

Необходим переход от стандартной, академической формы обучения на новые методы и способы оказания образовательных услуг, основанных не на предложениях учебных заведений, а на спросе обучаемых. Разработка программ обучения, в том числе, должна быть основана на выявлении причин проблемных вопросов возникающих в практической деятельности муниципальных работников.

В параграфе 2.3. «Ответственность муниципальной власти на современном этапе развития местного самоуправления» проводится анализ результатов социологических исследований по проблемам ответственности среди муниципальных работников и сельского населения Ростовской области

Анализируются виды (политическая, административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная и т.д.) и субъекты (избиратели, население, юридические лица, региональные органы власти и т.д.) ответственности муниципальной власти

Установлено, что вопросы муниципально-правовой ответственности не имеют достаточной нормативно-правовой базы из чего следует, что размытость механизма применения мер ответственности, отсутствие санкций и самое главное – правовой базы приводит к самоуспокоенности избранных органов местного самоуправления, которая, как следствие, приводит к различным нарушениям.

Автором проведено социологическое исследование с целью выявления методов и способов повышения ответственности и эффективности муниципальных работников Ростовской области. Основным методом сбора информации в рамках данного исследования являлся социологический опрос членов целевой группы, проводившийся способом анкетирования всего было опрошено 200 муниципальных работников (главы муниципальных образований, муниципальные служащие)

В инструментарии исследования было обращено внимание на отношение к личностному пониманию ответственности в муниципальном управлении. Несмотря на разносторонность мнений, большинство респондентов считает ведущим критерием ответственности показатели результатов работы через призму достижения поставленных целей. Второй по численности показатель – социальное самочувствие населения, коллектива (31,2%), указывает на явную социальную направленность в деятельности муниципальной власти, что говорит о влиянии, как уровня жизни, так и мнения местного сообщества на органы местного самоуправления.

Примерно равны критерии ответственности, характеризующие непосредственную деятельность муниципальных работников (15,7%), и авторитет муниципальной власти среди населения (13,9%). На наш взгляд, это является не свидетельством того, что муниципальных служащих или глав муниципальных образований мало волнуют данные

вопросы, а подтверждением их большего внимания к реальным проблемам жизнеобеспечения муниципалитетов.

Вместе с тем, наряду с ответственностью органов местного самоуправления за те процессы, которые происходят на территории муниципального образования и в жизни местного сообщества, определенную ответственность несет и само население. Подтверждением этому являются результаты исследования, проведенного автором.

Анализ ответов респондентов муниципальных образований на вопрос об ответственности избирателей за выбор органов местного самоуправления по результатам социологического исследования проведенного автором в 2 этапа свидетельствуют, что 42,4% респондентов ощущают личную ответственность за формирование муниципальной власти на местах, то есть делают осознанный выбор. Также, более склонны к указанной позиции 22,3% опрошенных.

Вместе с тем, каждый пятый более склонен полагать об отсутствии личной ответственности за формирование муниципальной власти и 13,2% заявили об отсутствии такой формы вовсе. На наш взгляд, данный факт основан, прежде всего, на невозможности, по мнению данных групп респондентов, влиять на процессы внутри муниципалитета, в том числе и на деятельность муниципальных властей в принципе, поэтому и такое отношение к ответственности за свой выбор.

Результаты второго этапа характеризуют повышение уровня ощущения ответственности у респондентов за формирование муниципальной власти (+23,6%) и снижении доминанты противоположного мнения (-14,6%)

В последнее время в Ростовской области, как и в других регионах, значительно возросло количество случаев привлечения муниципальных работников к уголовной ответственности. В свете этих событий автором проведен опрос с целью выявления отношения населения Ростовской области к подобным процессам.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что свыше 50% респондентов считают данную меру действенной. По нашему мнению это возможно связано с существующим мнением о высокой коррумпированности органов государственной власти, что в свою очередь влияет и на органы местного самоуправления. Вместе с тем, постоянные заявления политиков и чиновников разных уровней о необходимости борьбы с коррупционной составляющей, так же влияют на определение общественного мнения. Однако нельзя не отметить, что наличие

подобного общественного настроения безусловно оказывает влияние и на непосредственную деятельность органов местного самоуправления.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются результаты и выводы, которые свидетельствуют о выполнении поставленных исследовательских задач, намечаются перспективные направления дальнейшего исследования проблем функционирования муниципальной власти.

В приложении представлены результаты справочно-статистического анализа организации местного самоуправления в Ростовской области.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

а) статья в журнале из списка ВАК РФ

1 Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов 2008 (апрель) №4 – 0,5 п л

б) статьи

1. Корсунов Д.А. Решение органами местного самоуправления вопросов местного значения // Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества современной России. Аспирантский сборник Ростов-на-Дону, 2008 – 0,25 п л.

2 Корсунов Д.А. Оценка деятельности органов местного самоуправления // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России (материалы межвузовской научно-практической конференции молодых ученых) Ростов-на-Дону, 2007 – 0,2 п л

3 Корсунов Д.А. Реформа местного самоуправления как элемент политической реформы России // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (сборник тезисов выступлений на международной научно-практической конференции) Ростов-на-Дону, 2006 – 0,2 п л

4 Корсунов Д.А. Роль представительного органа в становлении местного самоуправления // Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России (материалы межвузовской научно-практической конференции молодых ученых) Ростов-на-Дону, 2006 – 0,2 п л

5 Корсунов Д А Первые шаги реформы // Ваш выбор 2005 №3 – 0,25 п л

6 Агапонов А.К., Корсунов Д.А. Муниципальные выборы и электоральные предпочтения избирателей социополитический анализ Ростовская область: Муниципальные выборы // Местная власть. Ростов-на-Дону, 2005 – 0,4 п.л. (лично 0,3 п.л.).

7 Агапонов А К., Корсунов Д А Проблемы повышения ответственности и эффективности руководящих кадров муниципальных работников // Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта (тезисы выступлений на российско-германской научно-практической конференции) Ростов-на-Дону, 2005. – 0,15 п л. (лично 0,1 п.л.)

8 Буров А.В., Корсунов Д.А., Шарков Д.Е. Антикризисное управление муниципальными образованиями Ростовской области проблемы и необходимость // Местное самоуправление в Российской Федерации. – М., 2008. – 0,2 п л. (лично 0,1 п л).

в) публикации учебно-методического характера, подтверждающие внедрение результатов исследования в учебный процесс и практику государственного и муниципального управления

1 Павлов В А., Воронцова Е.В., Габриэлян Д Д., Корсунов Д А. и др Основы деятельности администрации поселения в сфере тарифного регулирования (учебно-методический комплекс дистанционного обучения). Ростов-на-Дону. изд-во «АкадемЛит», 2008 – 11,3 п л (лично 0,5 п.л.)

2 Кузнецов И В., Габриэлян Д Д., Корсунов Д А., Щипанов Э.Ю. и др. Механизмы взаимодействия министерства сельского хозяйства и продовольствия области, органов местного самоуправления и сельхозтоваропроизводителей в процессе развития агропромышленного комплекса Ростовской области (учебно-методический комплекс дистанционного обучения) Ростов-на-Дону изд-во «АкадемЛит» 2008. – 11 п.л. (лично 0,7 п.л.)

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы – www.skags.ru

Подписано в печать 06.11.08 Гарнитура Times New Roman
Усл. п. л. 1,3 Тираж 100 экз. Заказ № 47/11
Ризограф СКАГС 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70