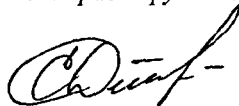


На правах рукописи



ДУБОНОС СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

**СТАНОВЛЕНИЕ
ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

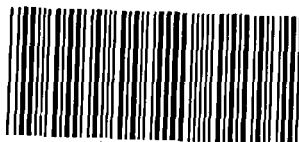
23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

19 МАЙ 2011

Ставрополь – 2011



4847349

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии
ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

- Научный руководитель:** доктор философских наук, доцент
Балдицына Елена Ивановна
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Баранов Андрей Владимирович
кандидат юридических наук, доцент
Белявский Дмитрий Сергеевич
- Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Пятигорский государственный
лингвистический университет»

Защита состоится 28 мая 2011 года в 09.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан 26 апреля 2011 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций



Г.Д. Гриценко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современный этап развития публичного управления в России характеризуется накоплением определенного опыта формирования и функционирования местного самоуправления. Это актуализирует необходимость политологического осмысления деятельности органов местного самоуправления в контексте интерпретации самоуправленческой активности населения.

Реформа местного самоуправления проводится в Российской Федерации уже почти два десятилетия. Первые шаги по созданию муниципалитетов осуществлялись еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, определившей место местного самоуправления в системе публичного управления. Однако окончательный переход к местному самоуправлению на всей территории страны произошел после принятия ныне действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Результаты реформы местного самоуправления проявляются в активности органов публичного управления низового звена на уровне муниципальных образований – в городских и сельских поселениях, в муниципальных районах субъектов Федерации. В этой ситуации включение самоуправленческого аспекта публичного управления в проблемное поле политологии составляет одну из задач современной науки.

С начала 90-х годов XX века не прекращаются дискуссии о сущности местного самоуправления и его месте в системе публичного управления, об обоснованности и последствиях отделения органов местного самоуправления от органов государственной управления. На фоне многочисленных теоретических исследований ощущается недостаток анализа опыта становления и функционирования местного самоуправления, что и актуализирует потребность в политологическом исследовании данной проблематики.

Значительный потенциал для дальнейшего развития местного самоуправления имеет организация исполнительно-распорядительных органов, реализующаяся в многообразных социально-политических практиках. Вариативность форм исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, обусловленная как историческими факторами, так и современными реалиями российского общества, нередко сопровождается неопределенностью их полномочий, функциональной нечеткостью. В связи с этим возникает потребность в разработке научно обоснованных направлений развития оптимальных форм реализации идеи народовластия.

Существующий опыт организация самоуправленческой активности населения в рамках осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органами публичного управления ставит перед органами публичного управления задачу решения широчайшего круга вопросов в обеспечении жизнедеятельности людей в муниципальных районах. Однако недостаточность ресурсов, непроработанность управленческих процедур сказываются на эффективности деятельности органов публичного управления на муниципальном уровне – исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Это вызывает необходимость разработать новые, наиболее эффективные формы и методы реализации самоуправленческой активности населения в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Приведенная аргументация дает возможность говорить о теоретической и практической значимости диссертационного исследования и считать изучение исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе публичного управления актуальной научной задачей, определяющей значимость темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы организации местного самоуправления являются предметом дискуссий в политической науке со второй половины XIX века. Последовательное появление концепций местного самоуправления было реакцией зарождающейся политологии на процесс интенсивных реформ в сфере местного управления, которые разворачивались в этот период в ряде европейских государств. Вопросы организации местного самоуправления ставятся в это время за рубежом в работах Г. Еллинека, Р. Гнейста, А. де Токвиля, Л. Штейна, в нашей стране – в работах В.П. Безобразова, А.И. Васильникова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова.

Классиком в науке социального управления считается А. Файоль, чьи идеи в рамках институционального подхода к изучению публичного управления развивали Ж. Ведель, М. Дюверже, А. Ориу, М. Прело.

В работах Г. Алмонда, Д. Истона, Т. Парсонса представлен структурно-функциональный метод анализа публичного управления.

Теоретический анализ процесса институционализации и его эффектов в публичном управлении с точки зрения неoinституционального подхода был осуществлен в работах Дж. Блом-Хансена, Д. Веймера, Дж. Марча, Д. Норта, Й. Олсена, Э. Острома, П.Н. Панова, С.В. Патрушева, Б. Г. Питерса, Б. Ротстайна, Р. Тэйлора, П. Хэлла и др.

Теоретический и политико-правовой анализ организации местного самоуправления в современной России в значительной мере выстраивался вокруг определения сущности института местного самоуправления. Такие

авторы, как Г.В. Барабашев, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, следовали общественной трактовке института местного самоуправления, что в дальнейшем нашло отражение в определении А.С. Автономовым сущности местного самоуправления как института гражданского общества. Другая группа авторов, такие как М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, М.А. Краснов, А.Я. Слива, В.Е. Чиркин, акцентировала внимание на публично-властной природе институтов местного самоуправления. Г.В. Атаманчук и Н.С. Бондарь заняли промежуточную позицию, трактуя местное самоуправление как дуалистический институт: публично-властный и общественный.

Политико-правовой анализ различных моделей местного самоуправления в контексте муниципальной реформы в России был осуществлен в работах С.А. Авакьяна, Л.Ф. Болтенковой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Г.В. Марченко.

Генезис современной институциональной организации местного самоуправления нашел отражение в работах Л.С. Аникина, В.Я. Гельмана, И.Г. Мачульской, В.С. Мокрого, В.Д. Нечаева, С.И. Рыженкова.

Проблемы структурной организации и функционирования местного самоуправления стали предметом анализа в работах таких ученых, как Н.С. Бондарь, В.И. Бутов, В.Б. Зотов, В.Г. Игнатов, Н.М. Казанцев, О.Е. Кутафин, В.А. Лапин, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев и другие.

Особенности склярных организационных структур в социальном и публичном управлении рассматривались в работах А.Г. Гладышева, В.Н. Иванова, В.И. Патрушева.

Региональная реализация местного самоуправления анализировалась в исследованиях И.А. Алексеева, М.А. Аствацатуровой, Д.С. Белявского, В.Г. Игнатова, А.В. Понеделкова, А.В. Старостина, Л.Л. Хоперской.

Актуальность выбранной темы, степень ее научной разработанности и необходимость в дальнейшем исследовании проблемы обусловили выбор объекта, предмета, постановку целей и задач диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования является публично-управленческая сфера на муниципальном уровне в условиях современной России.

Предмет исследования – процесс институционализации исполнительно-распорядительных органов на современном этапе реформирования местного самоуправления.

Цель диссертационного исследования состоит в определении особенностей институционализации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе публичного управления.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Провести категориальный анализ публичного управления в контексте политической науки.

2. Раскрыть место и роль местного самоуправления в системе публичного управления.

3. Осуществить институционально-функциональный анализ исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

4. Выявить особенности формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в условиях реформирования системы управления в России.

5. Раскрыть институциональный аспект функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе публичного управления.

6. Определить основные тенденции формирования исполнительно-распорядительных органов как института публичного управления.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретическую основу диссертационной работы составляет концепция местного самоуправления, разработанная Л. Штейном. Являясь основоположником «политической» теории местного самоуправления, Л. Штейн впервые обосновал дуалистическую природу местного самоуправления. В диссертации также используется концепция местного самоуправления Н.С. Бондаря, который существенно дополнил концепцию Л. Штейна в соответствии с вызовами современности: рассмотрел сущность местного самоуправления как синтез публично-властного и общественного начал. Применение данных концепций позволило раскрыть роль и место исполнительно-распорядительных органов местного управления в системе публичного управления.

Основу методологии исследования составляют, прежде всего, неинституциональный метод, применение которого дало возможность определить особенности процесса институционализации исполнительно-распорядительных органов местного управления на современном этапе реформирования местного самоуправления, и структурно-функциональный подход, использование которого позволило выявить сущность формирования и функционирования данных органов.

Работа была выполнена в рамках междисциплинарного подхода с привлечением методологии политологии, социологии, правоведения, истории. Поставленные в диссертации цель и задачи достигались при помощи сравнительного метода, case-study, анализа официальных документов, формально-логического метода, применение которых позволило выяснить основные тенденции деятельности исполнительно-распорядительных органов в рамках публичного управления, их региональные особенности.

Эмпирическую базу диссертации составили Конституция Российской Федерации 1993 года; Европейская хартия местного самоуправления (При-

нята Советом Европы 15 октября 1985 г.); Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года №154-ФЗ (утратил силу); Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ; Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 года № 1370; Закон Ставропольского края от 12.10.1994 № 6-кз (ред. от 20.06.2005) «Устав (Основной Закон) Ставропольского края»; Закон Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» от 2 марта 2005 года № 12-кз; Устав города Ставрополя от 29 июня 2005 г. N 67 // Вечерний Ставрополь, № 218 – 219, 30.11.2005; уставы и нормативные акты муниципальных образований Ставропольского края – городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, акты других федеральных судов по муниципальным и смежным вопросам.

Ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в период 2004-2010 гг., официальные документы, информационные бюллетени, статистические материалы органов местного самоуправления.

В работе также использовались материалы социологических исследований ВЦИОМ, ФОМ, иных исследовательских организаций, материалы российских средств массовой информации, посвященные проблемам местного самоуправления.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточнено понятие публичного управления как формы социального управления и определены его специфические свойства, к которым относятся транспарентность, легитимность и демократичность;
- обосновано, что местное самоуправление, являясь муниципальным уровнем публичного управления, характеризуется наибольшей децентрализацией полномочий и максимальным включением процедур непосредственного участия населения в управлении;
- доказано, на современном этапе развития демократии исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления становятся основой для формирования института публичного управления на муниципальном уровне;

- рассмотрена практика формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и установлены проблемы их становления, наиболее значимой из которых выступает игнорирование качеств легитимности и транспарентности;

- сделан вывод о том, что в процессе функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления наблюдается отход от принципа демократичности и бюрократизация их деятельности;

- обоснован тезис о взаимообусловленности процесса повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и процесса институционализации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Публичное управление – это разновидность социального управления, имеющее несколько уровней институционализации: государственный, региональный и муниципальный. Как качественно новая форма публичное управление в современных условиях реализации идеи народовластия характеризуется уникальными сущностными свойствами: транспарентностью, легитимностью, демократичностью. Транспарентность предполагает открытость и диалогичность управленческого процесса, выражающиеся в общественном контроле над деятельностью органов управления и в процедурах согласования решений с населением. Легитимность означает субъективно признаваемую правомерность управленческого процесса, обусловленную внутренней убежденностью управляемых в справедливости деятельности управляющих. Демократичность связана с реальностью народовластия в управленческом процессе, предполагающая наличие нормативно закрепленных самоуправленческих действий народа как субъекта-объекта управления.

2. Местное самоуправление является муниципальным уровнем публичного управления, основным свойством которого выступает децентрализация полномочий органов местного самоуправления, выражающаяся в максимальном привлечении населения к управленческому процессу. В наибольшей степени самоуправленческая активность населения на муниципальном уровне реализуется через процедуры делиберативной и партисипаторной демократии. Это обусловлено тем, что для делиберативной демократии характерна обязательность совещательной деятельности представителей органов публичного управления и представителей местного населения в процессе управления. Партисипаторная демократия как комплекс согласительных процедур предполагает включение в процедуру при-

нения решения специальной стадии, обеспечивающей согласование и утверждение управленческого решения с населением.

3. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления на современном этапе представляют собой склярные организационные структуры, характеризующиеся иерархичностью и функциональной специализацией. В условиях политической модернизации, сопровождающейся децентрализацией полномочий органов публичного управления, такая организационная структура позволяет постепенно встраивать процедуры делиберативной и партисипаторной демократии в управленческий процесс. Это обеспечивает открытость исполнительно-распорядительных органов и усиление влияния акторов местных сообществ на их деятельность. Объединение административных и самоуправленческих процедур в деятельности данных органов местного самоуправления является основой для становления их как института публичного управления.

4. Формирование в России исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления происходит в условиях недостаточно четкой прописанности его политико-правовых основ. В результате в данном процессе игнорируются наиболее значимые свойства публичного управления, такие как легитимность и транспарентность. Это приводит к нарастанию энтропии системы управления, снижению уровня «обратной связи» с населением, увеличению бесконтрольности в деятельности органов управления со стороны местного сообщества, возрастанию уровня администрирования при принятии решений, сокращению возможностей для реализации самоуправленческой активности населения в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а следовательно, снижению упорядоченности политического поля муниципального образования.

5. Социально-политическая практика функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления на современном этапе характеризуется отходом в их деятельности от принципа демократичности и бюрократизацией. Это означает утрату самоуправленческого начала в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Мировой опыт свидетельствует о том, что наиболее полно проявляется сущность местного самоуправления в деятельности исполнительно-распорядительных органов в условиях перераспределения управленческих функций в пользу акторов местных сообществ и включения в структуру исполнительно-распорядительных органов элементов самоуправленческой активности населения в виде процедур делиберативной и партисипаторной демократии. Усиление самоуправленческих характеристик

данных органов обеспечивает их становление и функционирование как института публичного управления.

6. Повышение эффективности деятельности исполнительно-распорядительных органов как органов реального самоуправления населения равнозначно процессу их институционализации. Создание системы общественных советов в важнейших сферах управленческой деятельности на муниципальном уровне; образование постоянных общественных комиссий, участвующих в процессе принятия управленческих решений и утверждающих стратегические направления развития муниципального образования; формирование структур общественного контроля и элементов системы «электронного правительства», адаптированных к муниципальному уровню публичного управления, не только повысят действенность и результативность управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, но и завершат их трансформацию в институт публичного управления.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что основные положения диссертации могут способствовать введению в научный оборот новых представлений о публичном управлении и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления как элементах системы публичного управления на современном этапе политической модернизации. Теоретические выводы диссертации могут быть использованы для дальнейшего уточнения отдельных аспектов теории местного самоуправления, развития категориального аппарата, концептуальной базы, а также для уточнения существующих и генерации новых теоретических моделей местного самоуправления.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты можно использовать в качестве научно-прикладной основы для повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Практическая значимость также определяется возможностью применения основных выводов диссертации в процессе повышения эффективности социально-политического управления и роли самоуправленческого начала в муниципальных образованиях. Выделение институционального аспекта исполнительно-распорядительных органов может быть применено для уточнения нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Результаты диссертационного исследования могут заинтересовать федеральные и региональные органы власти при оптимизации работы с органами местного самоуправления, направленной на активизацию самоуп-

равленческой активности населения муниципалитетов, на вовлечение представителей муниципальных сообществ в процесс решения задач по организации жизнедеятельности территориальных образований.

Материалы диссертации могут быть положены в основу соответствующих разделов учебных программ образовательных учреждений, программ спецкурсов и курсов по выбору, для разработки учебников и учебных пособий, а также использоваться в преподавании дисциплин «Основы муниципального управления»; «Муниципальное право» и других политико-правовых дисциплин.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на заседании кафедры политологии и социологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии.

Основные положения диссертационного исследования представлены в тезисах и докладах на следующих конференциях: Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)» (г. Ростов-на-Дону, 3 апреля 2010 г.); III Международном конгрессе конфликтологов «Роль конфликтологии в обеспечении сотрудничества государства, бизнеса и гражданского общества» (г. Казань, 25-26 сентября 2010г.); Всероссийской научной конференции «Проблемы и перспективы социально-экономического и научно-технологического развития южных регионов» (г. Волгоград, 12 мая 2010 г.); региональной научной конференции «Ставрополь – город межэтнического согласия и межконфессионального диалога» (г. Ставрополь, 26-27 ноября 2009 г.); 55-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону» – «Факторы устойчивого развития современной России» (г. Ставрополь, 17 апреля 2010г.); 56-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону» – «Модернизационный проект современной России: проблемы и перспективы» (г. Ставрополь, 21 апреля 2011г.).

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 7 публикациях общим объемом 4,1 п.л., в том числе в одной статье, опубликованной в ведущем рецензируемом журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы, который включает 186 наименований, в том числе 13 – на иностранных языках. Общий объем работы – 177 страниц машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, рассматривается степень научной разработанности проблемы; определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, характеризуются его теоретические и методологические основы, информационно-эмпирическая база, излагаются результаты исследования, обладающие научной новизной, положения, выносимые на защиту, имеющие теоретическую и практическую значимость.

В первой главе «Теоретико-методологические основания исследования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления», состоящей из трех параграфов, содержится анализ основных подходов к понятию публичного управления в политической науке, рассматривается место исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе публичного управления, формируется категориальный аппарат исследования.

В первом параграфе «Публичное управление как категория политической науки» анализируются основные подходы к пониманию «публичное управление» в политологии, выявляются его особенности, значимые для достижения целей исследования.

В современной политической науке существует несколько исторически сложившихся школ и направлений исследования публичного управления, ведущими из которых являются французская, американская и немецкая школы. Проанализировав различные подходы в исследовании публичного управления, было выявлено, что наиболее перспективной методологией исследования публичного управления и его субъектов являются метод неонинституционализма (Дж. Марч, Й. Олсен, Д. Норт, Э. Остром, Б. Питерс, Б. Ротстайн) и структурно-функциональный подход (Д. Истон, Г. Алмонд, Т. Парсонс).

В работе обосновано, что публичное управление может быть определено как разновидность социального управления, локализованное в рамках территориальных публичных коллективов и имеющее несколько уровней институционализации – государственный, региональный и муниципальный.

Такое понимание публичного управления позволяет рассматривать его как качественно иное явление, нежели классическое государственное управление и по смыслу и этимологически. Это своего рода «народное

управление», где бюрократические процедуры применяются только там и тогда, когда процедуры непосредственного участия населения в управлении применять невозможно или нецелесообразно. Для публичного управления характерна децентрализация полномочий плюс непосредственное участие населения в осуществлении управленческих процедур.

Это означает, что государственное и муниципальное управление – это действительно уровни публичного управления, но имеющие качественные отличия: каждый уровень имеет только ему свойственные возможности привлечения населения непосредственно к процессу управления. Чем «ниже» уровень публичного управления, тем большая децентрализация полномочий, тем больше процедур непосредственного участия населения в управлении. Именно поэтому низовой уровень публичного управления – местное самоуправление – максимально децентрализовано и характеризуется наибольшей степенью участия населения в процессе принятия управленческих решений.

С точки зрения достижения целей исследования были определены особенности публичного управления, к которым относятся высокая степень автономии, самостоятельности и свободы воли управляемых. Это находит выражение в таких существенных характеристиках публичного управления, как легитимность, транспарентность и демократичность. Именно эти свойства способствуют реализации самоуправленческих начал объекта управления на муниципальном уровне.

В параграфе была дана характеристика легитимности, транспарентности и демократичности в контексте публичного управления. Легитимность, как отмечают ученые, например А. Соловьев, понимается как согласие населения с процедурами формирования и действиями управленческих институтов, выражающееся в добровольном признании за органами публичного управления права принимать обязательные решения. Легитимность, характеризующая опору и поддержку власти реальными субъектами политики, отличается от легальности, свидетельствующей о юридическом, законодательно обоснованном типе правления, т.е. о признании его правомочности всем населением в целом.

В публичном управлении легитимность представляет собой несколько взаимосвязанных характеристик: 1) законности процесса формирования и деятельности субъекта управления; 2) стабильности нормативно-го поля области публичного управления, 3) отсутствия обусловленности требованиями политической конъюнктуры процесса формирования и деятельности субъекта управления, которые являются необходимым

условием соответствия управленческой деятельности представлениям населения о справедливости и целесообразности.

Транспарентность как сущностная характеристика публичного управления, по мнению, в частности, Г. Пызиной, Ю. Хабермаса, О.Ф. Шаброва, – это, во-первых, открытость и диалогичность управленческого процесса, которые обеспечиваются через процедуры согласования решений с населением и общественного контроля над деятельностью органов управления. Во-вторых, это получение населением информации об управленческом процессе и возможность доведения до управленческих структур общественного мнения о нем.

Демократичность в публичном управлении, подчеркивает А. де Токвиль, понимается как наличие в управленческом процессе реальной возможности у населения влиять на выбор и принятие управленческих решений. Уровень транспарентности и демократичности, характеризующие, соответственно, степень понимания целей и действий субъекта публичного управления и степень участия в определении целей и реализации действий субъекта публичного управления, непосредственно влияют на его легитимность.

В заключении делается вывод о том, что для реализации сущностных характеристик публичного управления в реальности необходимо решить вопрос о выработке процедур участия населения в деятельности субъекта управления и общественного контроля над его формированием.

Во втором параграфе первой главы «Местное самоуправление в системе публичного управления» определено место местного самоуправления в системе публичного управления, его особенности и возможные институциональные формы.

В параграфе на основе обобщения различных точек зрения о местном самоуправлении (Г. Атаманчук, А. Автономов, Н. Бондарь, В. Чиркин) был сделан вывод о том, что местное самоуправление – это низовой уровень публичного управления, который представляет собой особую разновидность публичного управления, где самоуправленческая активность населения имеет большее значение, нежели управленческая деятельность в бюрократических формах. Именно это и актуализирует процесс институционализации местного самоуправления.

После уточнения понятия «местное самоуправление» в данном параграфе раскрывается специфика местного самоуправления, которая проявляется в одновременном существовании признаков публичной власти и признаков общественной организации, что может являться способом

согласования интересов общества и государства. Сущность местного самоуправления выражается в том, что многие вопросы решаются только с учетом интересов граждан, отдельных институтов гражданского общества. Присутствие в местном самоуправлении элементов самоорганизации населения позволяет считать его частью гражданского общества. Согласно точке зрения В. Мокрого, институт местного самоуправления может проявлять себя и как институт публичной власти, и как институт гражданского общества, и как определенный уровень управления. В то же время в работе показано, что место органов местного самоуправления в системе публичного управления, их подлинная самостоятельность, как и эффективность деятельности в значительной мере определяются политикой государства по отношению к местному самоуправлению, степенью проработанности системы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления. Государство определяет общие направления своей политики по отношению к местному самоуправлению, обязательные как для федеральных органов, так и для субъектов Российской Федерации.

Современная практика функционирования местного самоуправления, связанная с калькированием многих элементов государственного управления на муниципальном уровне, свидетельствует о незавершенном характере институционализации местного самоуправления как формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения в чистом виде. Это означает наличие лишь некоторых черт самоорганизации при реализации муниципальных процедур. В связи с этим делается вывод о том, что важнейшим этапом институционализации местного самоуправления как института публичного управления будет внедрение различных форм самоуправленческой активности, которые могут сосуществовать с процедурами властно-волевого воздействия в единый управленческий процесс.

В ходе анализа разнообразных форм самоуправленческой активности населения обосновывается положение о том, что наиболее перспективными концепциями, в рамках которых разработаны процедуры участия населения в управлении, являются делиберативная и партисипаторная демократия.

Концепция делиберативной демократии, разработанная Дж. Дьюи, Дж. Драйзесом, Ю. Хабермасом, предполагает диалог между субъектом управления и населением. На низовом уровне организации публичного управления, в условиях относительно немногочисленного территориального

публичного коллектива, в ограниченных пространственных пределах муниципального образования организация диалогического пространства в управленческом процессе посредством внедрения процедур делиберативной демократии представляется вполне перспективной. На уровне местного самоуправления делиберативная демократия может быть реализована как комплекс совещательных процедур в виде временных и постоянных форм совещательной деятельности представителей органов публичного управления и представителей местного населения, которые реализуются на основе функционального либо территориального подходов.

Концепция партисипаторной (парципаторной) демократии, разработчиками которой являются Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббио, К. Макферсон, К. Пейтман, Дж. Циммерман, предполагает участие населения в процессе управления через специально созданные процедуры. Партисипаторная демократия, являясь комплексом согласительных процедур в совместной деятельности населения и органов публичного управления, представляет собой включение специальной стадии в процедуру принятия решения в рамках института публичного управления для согласования и дальнейшего утверждения управленческого решения населением. Партисипаторная демократия открывает возможность создания в структуре органа управления организационных форм для реализации согласительных процедур.

Таким образом, в условиях современного этапа местного самоуправления его институционализация осуществляется на основе объединения процедур самоорганизации и принятия решений местным населением и процедур властно-волевого воздействия органов публичного управления в единый управленческий процесс, а именно в ходе реализации процедур делиберативной и партисипаторной демократии. Процесс институционализации местного самоуправления как института публичного управления позволяет определить не только место местного самоуправления в системе публичного управления, но и выявить тенденции развития этого уровня, обладающего уникальными институциональными чертами.

В третьем параграфе первой главы «Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления: институционально-функциональный анализ» анализируются особенности функциональной организации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и раскрывается процесс последовательного встраивания институциональных форм в структуру исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, сопровождающийся нарастанием институциональ-

ных эффектов и трансформацией исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в институт публичного управления.

В работе отмечается, что содержание управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления определяется перечнем вопросов местного значения, который является разным у разных видов территориальных муниципальных образований. Таких видов в современной России пять. В зависимости от уровня муниципалитета исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления имеют неодинаковый объем управленческих вопросов.

При рассмотрении исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления выявлено, что они функционируют на основе одной из реализуемых на практике моделей организации. Данные модели описаны в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом в 2003-м году.

Первая модель предполагает, что глава муниципального образования избирается населением и возглавляет исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Согласно второй модели, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Руководство исполнительно-распорядительным органом возлагается на управляющего, нанимаемого по контракту на конкурсной основе.

В рамках третьей модели, глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления, а исполнительно-распорядительный орган возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе.

Реализуемые модели определяют место исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе муниципальных отношений, а следовательно, большую или меньшую их зависимость от представительного органа власти.

В параграфе помимо моделей, определяющих место исполнительно-распорядительных органов в системе местного самоуправления, рассматриваются модели их внутривидовой организации – модель монолинейной организации и модель мультилинейной организации, которые были описаны П. Бахрахом, С. Королевым, Ф. Тейлором. Монолинейная модель является абсолютизацией линейной власти, предполагающей ликвидацию либо нивелирование значения горизонтальных связей. Все объекты управления в рамках этой модели дифференцируются по определенным признакам на автономные группы и руководство ими осуществляет

конкретный субъект управления. Мультилинейная модель предполагает функциональную подчиненность. Эффективность мультилинейной модели прямо пропорциональна процедурной проработке и степени распределения участков персональной ответственности внутри пространства управления, что делает ее трудноприменимой в сложноструктурных управленческих организациях.

В большинстве муниципалитетов внутренняя организация исполнительно-распорядительных органов сочетает в себе обе модели, с преобладанием черт, характерных для монолинейных организаций. Мультилинейная модель в чистом виде используется на уровне сельских поселений.

Это позволяет сделать вывод, что исполнительно-распорядительные органы имеют склярную организационную структуру, характеризующуюся иерархичностью и функциональной специализацией. Склярная организационная структура, как полагает ряд ученых, например А. Гладышев, В. Иванов, В. Патрушев, характеризуется построением линейно-функциональных звеньев, состоящей из специализированных подразделений, иерархичностью и упорядоченностью использования ресурсов.

В современных условиях, для которых характерна децентрализация полномочий органов публичного управления, такая организационная структура позволяет постепенно встраивать процедуры делиберативной и партисипаторной демократии в склярные цепи, трансформируя структурные элементы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в институциональные формы. Это будет способствовать повышению открытости исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и усилению влияния акторов местных сообществ на их деятельность, что обеспечит «переход» вышеназванных органов из иерархической управленческой структуры в систему формального и неформального взаимодействия населения и управленческих звеньев в процессе осуществления муниципального управления.

Во второй главе «Институционализация исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в системе публичного управления современной России (на примере Ставропольского края)» выявлены препятствия, намечены пути их преодоления и повышения эффективности в деятельности исполнительно-распорядительных органов.

В первом параграфе второй главы «Формирование исполнительно-распорядительных органов в ходе реализации реформы местного самоуправления» осуществлен анализ процессов становления и функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправ-

ления, выявлены тенденции эволюции данных органов местного самоуправления в институт публичного управления.

В параграфе анализируется практика формирования исполнительно-распорядительных органов в современной России с использованием материала Ставропольского региона. В ходе изучения было выявлено последовательное снижение влияния населения на этот процесс, которое обусловлено наметившейся тенденцией отхода от модели выборов глав муниципальных образований, предполагающей последующее формирование ими исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и ответственность перед населением за их деятельность. Это означает, что складывающийся на практике порядок формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления противоречит не только формальному определению органа местного самоуправления, но и сущности самоуправления. Нивелируется его принципиальная особенность, отличающая самоуправление от иных уровней публичного управления, – самоуправленческая активность самого населения, либо деятельность непосредственно избранных населением органов управления, либо деятельность сформированных выборным органом управленческих структур. Игнорируется мнение населения муниципального образования в процессе формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Это ставит под вопрос легитимность данных органов и означает утрату ими прозрачности: органы формируются без участия населения, неподотчетны и неподконтрольны населению, их деятельность изолирована от населения муниципальных образований.

В параграфе рассматривается еще более тревожная тенденция в исследуемом процессе: постепенное внедрение «контрактного» способа наделения полномочиями глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Внедряется, фактически, процедура найма менеджеров вместо назначения населением глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Кроме того, процедура проведения конкурса на замещение контрактных должностей глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления организована так, что государство может серьезно влиять на выбор кандидатов, что создаст серьезную угрозу закреплённой в Конституции России самостоятельности местного самоуправления.

В то же время в работе указывается, что подобные тенденции вызваны необходимостью стабилизации политической ситуации на муниципальном

уровне, повышения управляемости муниципалитетов, преодоления возможной ситуации волонтаризма в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Но в долгосрочной перспективе они могут негативно повлиять на имидж власти, а следовательно, привести к уменьшению ее легитимности и транспарентности в глазах населения и снижению электоральную активность граждан.

В заключении делается вывод о необходимости более тщательного прогнозирования последствий внедрения тех или иных политических моделей формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Во втором параграфе второй главы «Институциональный аспект функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в современном российском обществе» проведен анализ управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов, показаны её позитивные и негативные аспекты и выявлены тенденции к институционализации и нарастанию институциональных эффектов.

Рассмотрение управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления свидетельствует о том, что они пытаются «замыкать на себя» все важнейшие управленческие вопросы, в большинстве случаев игнорируя какие-либо формы участия населения в принятии решений или в контроле над их исполнением. Такая модель управления не оставляет места для использования явного преимущества местного самоуправления – возможности существенно повысить эффективность управления за счет дальнейшей децентрализации полномочий через создание разрешенных законом территориальных структур общественного самоуправления (например, советов микрорайонов в городских округах) и через включение форм делиберативной и партисипаторной демократии в управленческий процесс. Изоляция населения от участия в решении вопросов повседневной жизни приводит к тому, что исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления начинают проявлять свойства самоусложнения и самовоспроизводства, сопротивляются любым попыткам оптимизировать их деятельность. Это ведет к снижению эффективности управления и утрате самоуправленческого начала в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

С другой стороны, происходит процесс внедрения институциональных форм, но делается это только в сферах, где управленческая бюрократия начинает терять контроля над ситуацией и где отказ от участия

населения в управленческой деятельности может вызвать непредсказуемые последствия. В Ставропольском крае, например, такой проблемной сферой общественной жизни является сфера межэтнических отношений. Это стимулирует исполнительно-распорядительные органы включать в свою структуру институциональные формы. Одним из таких институциональных образований стал Консультативный совет по вопросам национально-этнических отношений при администрации города Ставрополя. Он представляет собой совещательный орган, обеспечивающий организацию взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления г. Ставрополя с национально-культурными обществами и религиозными организациями, а также рассмотрение наиболее важных социальных, культурных и образовательных аспектов жизнедеятельности многонационального населения города. Примеру г. Ставрополя последовали и другие муниципальные образования, однако на сегодняшний день подобные общественные структуры есть далеко, не везде, хотя существует объективная потребность в формировании подобных образований на уровне муниципальных районов и городских округов.

В параграфе отмечается необходимость создания в структуре исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в Ставропольском крае специальных подразделений для обеспечения взаимодействия культурно-национальных, конфессиональных объединений с целью стабилизации этнополитической ситуации в регионе и предупреждения конфликтных процессов.

В третьем параграфе второй главы «Институциональные эффекты трансформации исполнительно-распорядительных органов в институт публичного управления» анализируются важнейшие институциональные эффекты трансформации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в институт публичного управления.

Одной из форм воздействия местного сообщества на управленческий процесс является общественный контроль, одной из организационных форм которого выступают общественные палаты. Наиболее перспективно организовывать общественные палаты на уровне крупных муниципальных образований – муниципальных районов и городских округов. В то же время в работе говорится о необходимости учитывать недостатки, имеющие место в деятельности действующих палат, в том числе отсутствие критериев привлечения граждан и общественных объединений к участию в работе палаты, что ставит ее формирование в зависимость от усмотрения отдельных должностных лиц.

Другой эффективной формой включения населения в управленческий процесс может рассматриваться территориальное общественное самоуправление. Оно осуществляется в муниципальных образованиях непосредственно населением путем проведения собраний, сходов местных жителей, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. В настоящее время это не является обязательным, поэтому применяется достаточно редко. В ряде случаев территориальное общественное самоуправление подменяется низовыми территориальными структурами исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, что создается впечатление наличия общественного самоуправления.

В параграфе обосновывается важность включения в структуру исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления территориального общественного самоуправления, поскольку это может повысить эффективность деятельности их территориальных структур (например, районных администраций в районах городских округов). Именно на базе территориальных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления возможно реальное внедрение территориального общественного самоуправления в управленческий процесс.

Кроме этого в диссертации раскрыта значимость использования функционального, программно-целевого и системно-целевого подходов и применения матричной модели организации исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления для институциональной трансформации управленческих структур.

Встраивание в склярную организационную структуру элементов децентрализованной и партисипаторной демократии в виде общественных советов и комиссий, элементов общественного контроля и системы «электронного правительства», адаптированных к муниципальному уровню публичного управления не только повысит действенность и результативность управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, но и завершит их трансформацию в институт публичного управления.

Таким образом, институционализация исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления и повышение эффективности деятельности данных органов как органов реального самоуправления населения, являются взаимообусловленными процессами.

В **Заключении** формулируются основные выводы исследования. На современном этапе реформирования системы местного самоуправления деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, осуществляющих публичное управление на муниципальном уровне, характеризуется двумя тенденциями – децентрализацией полномочий и повышением роли самоуправленческой активности в осуществлении публичного управления. Организационная структура исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления позволяет последовательно воплощать эти тенденции, используя процедуры делиберативной и партисипаторной демократии, что является одновременно важнейшим механизмом повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и служит основой для их трансформации в институт публичного управления.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Дубонос С.М. Формы осуществления управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Социально-гуманитарные знания.– 2010.– № 7.– С. 308-315.
2. Дубонос С.М. Формы участия органов местного самоуправления в организации межкультурного взаимодействия на муниципальном уровне // Ставрополь – город межэтнического согласия и межконфессионального диалога: сборник научных статей.– Ставрополь: Изд-во СГУ, 2009.– С.136-139.
3. Дубонос С.М. Политико-правовое положение исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: к постановке проблемы // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: сборник научных трудов.– Вып. XVIII.– Ч. 2.– Ставрополь: Кавказский край, 2009.– С. 37-39.
4. Дубонос С.М. Взаимосвязь политических и правовых факторов формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в России // Политическая идеология, модернизация и безопасность – факторы устойчивого развития современной России: материалы 55-й научно-методологической конференции «Университетская наука – региону».– Ставрополь: Ставролит, 2010.– С.160-164.
5. Дубонос С.М. Полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: к постановке проблемы // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы Международной научно-практической конференции. – Ростов-н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. – С. 528-531.

6. Дубонос С.М. Разграничение предметов ведения и полномочий между исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ: современное состояние и пути совершенствования // Актуальные вопросы развития органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: политические и правовые аспекты: материалы Международной научно-практической конференции.— Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. — С. 209-215

7. Дубонос С.М. Формирование исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в России: конфликтологический анализ // Роль конфликтологии в обеспечении сотрудничества государства, бизнеса и гражданского общества: материалы III Международного конгресса конфликтологов.— Т.2.— Казань: Изд-во КГТУ, 2010.— С.40-43.

Подписано в печать 25.04.2011

Формат 60×84 1/16
Бумага офсетная

Усл.печ.л. 1,4
Тираж 100 экз.

Уч.-изд.л. 1,28
Заказ 452

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета.
355009, Ставрополь, ул.Пушкина, 1.