



На правах рукописи

ЗАМОЖНЫХ ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭЛИТА
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

17 7 ДЕК 2009

Ставрополь – 2009

Диссертация выполнена на кафедре социальной философии и этнологии
ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Новикова Ольга Сергеевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Зелетдинова Эльвира Анваровна

кандидат политических наук
Жытманова Наталья Мирославовна

Ведущая организация: ФФГОУ ВПО «Северо-Кавказская
академия государственной службы»
в г. Ставрополе

Защита диссертации состоится 23 декабря 2009 года в 14 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 1а, ауд 416

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета

Автореферат разослан 21 ноября 2009 года

Ученый секретарь совета
по защите докторских и
кандидатских диссертаций



Г.Д Гриценко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Становление новой государственности в России после крушения советской системы неизбежно породило интерес исследователей к формирующимся с начала 1990-х гг институтам местного самоуправления. Развитие данных институтов сопровождалось трудностями, главной из которых стало отсутствие субъекта самоорганизации локальных сообществ. Одним из важнейших условий, необходимых для формирования и закрепления системы местного самоуправления, является эффективное функционирование муниципальной элиты, что предопределяет значимость исследования элитистской проблематики применительно к муниципальному уровню власти.

С середины 1990-х гг научного осмысления требуют процессы институционализации местного самоуправления, роль и место муниципальных лидеров в проведении собственного властного курса в управлении на муниципальном уровне. Возникает необходимость исследования механизмов формирования муниципальной элиты и проблемы соответствия ее качественного состава целям и задачам управления социально-политическими процессами в системе местного самоуправления.

Процесс трансформации муниципального уровня власти активизировался в конце 1990-х – начале 2000-х гг, что проявилось в росте конкурентной борьбы в ходе муниципальных выборов и усложнении отношений между муниципальным и региональным уровнями управления. Это актуализирует исследование структуры муниципальной элиты, ее позиционирования по отношению к региональной государственной власти.

Условия функционирования муниципальной элиты изменились после 2005 г в связи с проведением реформы местного самоуправления. Снижение реальной автономии муниципального уровня власти поставило вопрос о роли и месте муниципальной элиты в системе местного самоуправления. В настоящее время представляется целесообразным оценить последствия реформы, выявить направления и тенденции дальнейшей эволюции муниципальной элиты в современной России.

Таким образом, заявленная проблематика имеет как научно-теоретическое, так и практическое значение, что и обусловило выбор темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Как определенная система взглядов теория элиты была разработана Р. Михельсом, Г. Моской, В. Парето.

Обоснование привилегированного положения элиты в обществе разрабатывается различными направлениями элитологических исследований, например демократического элитизма (Р. Арон, Т. Дай, Р. Даль), позиционного

(П Бахрах, Р Миллс), плюралистического (Д Рисмен, Дж Сартор), технологического (Д Белл, Г Канн)

Процессы элитообразования рассмотрены в исследованиях таких зарубежных ученых, как Т Ботгомор, Э Гидденс, Дж Лассуэлл, М Нарта, Р Путнэм Ш Ривера, А Стоун, О Штамер, С Элдерсфельд и других. В них изучаются этическое-ценностные компоненты элитной среды, состав элит и механизмы их рекрутирования, их роль в модернизационных процессах.

В исследованиях Г.В. Атаманчука, Г.К. Ашина, Ф.М. Бурлацкого, А.А. Галкина, Г.В. Каменской, В.С. Комаровского, Ю.К. Малова проведен критический анализ зарубежной научной мысли в рамках элитистской проблематики. В трудах С.А. Кислицына, Е.В. Охотского и других авторов рассмотрена возможность применения принципов западной элитологии к российскому социуму.

Системный анализ процесса элитообразования в современной России осуществлен в исследованиях отечественных авторов: М.А. Аствацатуровой, О.Н. Гундарь, А.В. Дуки, Т.И. Заславской и других. В работах Г.К. Ашина, О.В. Гаман-Голутвиной, О.В. Крыштановской выявлены основные методологические позиции и научный инструментарий исследования процессов элитообразования в российском обществе.

Стратификация элит в регионах стала предметом исследования М.Н. Афанасьева, Г.Г. Дилигенского, И.В. Куколева, К.Н. Миккульского и других.

В конце XX века в регионах России выделяются группы ученых, специализирующихся на разработке проблем регионального звена политической и административной элит России. С.И. Барзилов, К.М. Гожев, Л.В. Дука, Э.А. Зелетдинова, П.Л. Карабущенко, В.П. Мохова, О.С. Новикова, В.И. Осипов, А.В. Понеделков, П.В. Смоленский, А.М. Старостин.

Исследование специфики властных полномочий в городской среде нашло свое отражение в работах Р. Даля, Ф. Дарендорфа. Вопросы, связанные с формированием в современной России муниципальной элиты, в рамках отечественной науки рассматриваются К.С. Идиатуллиной, Н.Ю. Лапиной, А.К. Магомедовым, А.И. Поповым, В.П. Хренковым, А.Е. Чириковой и другими. В трудах этих авторов анализируются такие темы, как социопрофессиональный состав региональных и муниципальных элит, каналы их рекрутирования, взаимодействие экономических и политических элитных образований, электоральная поддержка.

Анализ теории государственного и муниципального управления, местного самоуправления, муниципального хозяйствования проводится в трудах современных отечественных исследователей В.И. Бутова, А.Г. Воронина, Н.А. Емельянова, В.Г. Игнатова, Н.М. Кьгмановой, В.А. Лапина, Н.П. Мамедова, В.И. Патрушева, В.В. Рудого, А.Н. Широкова.

Изучением процесса институционализации местного самоуправления и причин, обусловивших проблемный характер его современного состояния, занимаются В Н Дейнега, А А Ермоленко, М А Краснов, В Д Нечаев, Д А Тихонов, А М Тулеев

Региональная и муниципальная власть в качестве ключевого субъекта властных отношений в регионе представлена в исследованиях М Н Афанасьева, С И Барзилова, В Я Гельмана, Н Ю Дорожкина, С С Митрохина, С С Рыженкова, С И Смолий, Ф Ю Фабричного и других

В работах В Я Гельмана, Н Ю Лапиной, М Ю Мартынова, В Д Нечаева, С С Рыженкова выявлены особенности становления отдельных институтов муниципальной власти в регионе (Советов, администраций, Законодательных собраний) в период 1990-2009 гг

Однако, несмотря на существующие в науке наработки по проблемам функционирования муниципальной элиты в системе местного самоуправления, анализ данной проблематики в современных научных трудах не представлен в полной мере Это обстоятельство повышает актуальность данного исследования, предопределяет выбор темы, объекта, предмета, цели и задач диссертационной работы

Объектом исследования выступает властная элита в системе местного самоуправления

Предметом исследования является становление и функционирование муниципальной элиты в современной России.

Цель диссертационного исследования – охарактеризовать муниципальную элиту как актора местного самоуправления на современном этапе развития России

Данная цель предполагает решение следующих задач:

- проанализировать концептуальные подходы к определению муниципальной элиты,
- определить роль и место муниципальной элиты в системе местного самоуправления,
- выделить этапы формирования муниципальной элиты в современной России,
- исследовать специфику функционирования муниципальной элиты в российском обществе,
- выявить особенности формирования и функционирования муниципальной элиты в органах местного самоуправления в Ставропольском крае

Теоретико-методологическую основу исследования составили теории элит Р Михельса, Г Моски, В Парето, с помощью которых определено место муниципальной элиты в системе управления

Исследование институционализации элитных групп в системе власти и управления основано на структурно-функциональных представлениях о власти Д. Истона, Т. Парсонса. Использование модели Р. Дая об организационных дисфункциях в социально-управляемой системе городского управления позволило выделить состав властной элиты на муниципальном уровне.

Применение теории государственного и политико-административного управления В. Т. Игнатова, А. В. Понеделкова, А. М. Старостина способствовало раскрытию социально-политических реалий элитных процессов в России.

Для определения роли муниципальной элиты в системе местного самоуправления был использован позиционный подход Т. Дая, согласно которому при выявлении возможности политико-административного влияния основным критерием выступает статусная позиция в формальной социальной иерархии.

Эмпирическую базу исследования составляют международные политические и правовые документы, декларации и конвенции, регулирующие функционирование системы местного самоуправления. В основе исследования – Конституция (Основной Закон) Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г., Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг.». Широко используются Закон Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае», Закон Ставропольского края от 26 июня 2008 г. № 37-кз «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае», Постановление Губернатора от 19 октября 2005 г. № 629 «О краевой целевой программе «Государственная поддержка развития муниципальных образований Ставропольского Края в 2006-2008 гг.» и другие.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- раскрыты характерные черты муниципальной элиты как привилегированного слоя общества, к которым относятся четко регламентированный объем властных полномочий, относительное единство корпоративных интересов, разветвленность неформальных связей, однонаправленность карьерных устремлений,
- обосновано, что властная элита на муниципальном уровне выступает основным субъектом в системе местного самоуправления, определены наиболее значимые направления ее деятельности – формирование стра-

тегии социально-экономической модернизации муниципального образования, создание условий для институционализации гражданского общества,

- выделены этапы формирования муниципальной элиты в современной России, которые обусловлены процессом становления системы местного самоуправления 1) этап демократизации, 2) этап институционализации местного самоуправления, 3) этап централизации,

- доказано, что функционирование муниципальной элиты на современном этапе развития местного самоуправления осуществляется в условиях снижения «иммунитета» от вмешательства со стороны государственных органов, сокращения властных полномочий и компетенций элиты, уменьшения ее социально-экономической автономности,

- выявлено, что формирование муниципальной элиты в Ставропольском крае осуществлялось, прежде всего, за счет представителей советской номенклатуры, лидеров мигрантских и национально-культурных сообществ, показано, что муниципальная элита занимается преимущественно хозяйственной деятельностью и тем самым содействует устойчивому развитию муниципального образования

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Муниципальная элита – это привилегированный слой общества, выделяющийся высшим административно-политическим статусом, функционирующий в пределах подведомственной территории, хорошо знающий потребности и интересы граждан муниципалитета. Признаками муниципальной элиты выступают групповое мышление, разветвленные неформальные связи, публичная власть, однонаправленность карьерных устремлений, чувство принадлежности к «касте избранных», большая степень внутренней сплоченности по отношению к внешним контрагентам.

2 Муниципальная элита в силу властных полномочий формирует стратегии устойчивого развития муниципалитета, ориентированные на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, на сбалансированное использование социальных, хозяйственных и экономических ресурсов, обеспечивает воспроизводство трудовых ресурсов и занятость населения в районе. Муниципальная элита взаимодействует с общественно-политическими организациями, способствует их эффективному функционированию, тем самым создавая условия для институционализации гражданского общества в государстве.

3 Основными этапами формирования муниципальной элиты являются 1) демократизация – переход от государственной системы местного самоуправления к негосударственной, выделение муниципальной элиты

как управленческого слоя посредством альтернативных выборов, 2) институционализация – конституционное закрепление автономии местного самоуправления и детальное разграничение полномочий внутри муниципального уровня власти, 3) централизация – возрастание контроля федеральных властей за деятельностью муниципальной элиты, тенденция к огосударствлению местного самоуправления

4 Современная муниципальная элита функционирует в условиях, когда федеральная центральная власть стремится к укреплению государства и упорядочиванию социально-политической системы государства, к осуществлению административного, политического, экономического и иного контроля за деятельностью органов местного самоуправления Это обуславливает затяжной характер муниципальной реформы, сокращение социально-экономической автономии муниципалитетов и уменьшение властных полномочий и компетенций муниципальной элиты

5 Муниципальная элита в регионе, как и в России в целом, формировалась из представителей советской номенклатуры Геополитическое положение Ставропольского края обусловило включение в ее состав лидеров мигрантских и национально-культурных сообществ, активно участвующих в социально-политической жизни региона Деятельность муниципальной элиты направлена как на решение административно-хозяйственных вопросов, так и на гармонизацию межэтнических отношений в регионе, предупреждение экстремизма и этнических конфликтов

Теоретическая значимость исследования. Результаты диссертационной работы могут углубить представление о процессе формирования современной российской муниципальной элиты Основные теоретические положения диссертации могут быть использованы для уточнения понятийного аппарата современной политической науки Отдельные выводы и положения диссертации могут быть применены как теоретико-методологическая база при подготовке программ теоретических и прикладных исследований, направленных на изучение особенностей формирования института муниципальной элиты в частности и института власти в целом

Практическая значимость исследования. Выводы, полученные в ходе исследования, могут быть использованы в деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления при выработке управленческих решений и учтены при разработке оптимальных форм взаимодействия представителей государственной власти и самоуправления Материалы диссертации могут быть адресованы средствам массовой информации, экспертам с целью дальнейшего анализа социально-политической ситуации

на муниципальном уровне. Некоторые положения исследования могут быть применены в подготовке и чтении базовых лекционных курсов и специальных курсов по политологии, государственному управлению, политической социологии, политической истории, а также элитологии и регионоведению.

Апробация исследования. Диссертационная работа обсуждена на кафедре социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите по специальности 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Основные результаты и выводы диссертационного исследования были представлены на пяти международных, двух общероссийских и четырех региональных конференциях и семинарах, в частности Международной научно-практической конференции «Элиты России: взгляд из регионов» (г. Ростов-на-Дону, октябрь 2007 г.), VIII Международной научной конференции «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, декабрь 2007 г.), Международной научно-практической конференции «Политическая наука на Юге России: становление, современное состояние и основные направления развития» (г. Ростов-на-Дону, март 2009 г.), XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2009», (Москва, апрель 2009 г.), Международной конференции молодых ученых «Молодежь в науке – 2009» (г. Минск, апрель 2009 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Федерализм как ресурс развития Российской государственности XXI века» (г. Уфа, октябрь 2008 г.), Всероссийской научной конференции «Национальные элиты и проблемы социально-политической и экономической стабильности» (г. Ростов-на-Дону, июнь 2009 г.), 53-й ежегодной научно-методической конференции преподавателей и студентов «Университетская наука – региону» (г. Ставрополь, апрель 2008 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Россия в поисках эффективных моделей демократии, правовой системы и гражданского общества: политические, правовые и социальные проблемы современности» (г. Ставрополь, октябрь 2008 г.), IV Ежегодной научной конференции базовых кафедр Южного научного центра РАН (г. Ростов-на-Дону, апрель 2008 г.); 54-й ежегодной научно-методической конференции «Университетская наука – региону» (г. Ставрополь, апрель 2009 г.)

Основные положения и выводы диссертации отражены в 13 публикациях общим объемом 4,8 п.л., в том числе в одной работе, опубликованной в ведущем рецензируемом научном журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией

Объем и структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы, включающего 243 источника, в том числе 7 – на иностранных языках. Общий объем работы – 155 страниц машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, определяются объект и предмет исследования, формулируется цель и задачи работы, раскрываются элементы научной новизны, излагаются основные положения, выносимые на защиту, описываются теоретико-методологические основы исследования, обосновывается теоретическая и практическая значимость работы, представляется ее апробация.

В первой главе «Теоретические основы исследования муниципальной элиты», состоящей из двух параграфов, анализируются основные концептуальные подходы, имеющие место в рамках традиционных и современных элитологических исследований, уточняется категория «муниципальная элита», определяются сущность, место и роль муниципальной элиты в системе местного самоуправления.

Первый параграф «Концептуальные подходы к определению муниципальной элиты» включает теоретические обобщения основных концептуальных подходов к определению понятия «муниципальная элита» в политологическом знании.

В исследовании представлен обзор классических теорий элиты Р. Михельса, Г. Моски, В. Парето. В трудах ученых элита рассматривается как властвующее привилегированное меньшинство, обладающее выдающимися качествами и способностями к управлению во всех сферах жизни общества, и в первую очередь в политике и экономике. Главной функцией элиты признается ее управленческая, административная функция, определяющая ее руководящее, господствующее положение в обществе по отношению к пассивному, нетворческому большинству населения. Формирование и смена элит происходит в ходе борьбы за власть. При этом внимание на нравственных качествах представителей элиты и моральных аспектах ее борьбы за власть не акцентируется.

Американский политолог Р. Даль выделяет институциональные сферы, имеющие наибольшее значение для жизни социальной общности города,

и рассматривает совокупность властных решений, характеризующих расклад сил в этих сферах. Он отмечает, что сила и характер влияния любой властной группы зависят от следующих факторов: количества ресурсов, находящихся в ее распоряжении, степени единства членов группы, уровня их знаний, умений и настойчивости, силы сопротивления со стороны оппозиции, степени совпадения интересов группы с целями политических лидеров и господствующими в общности убеждениями.

Власть в системе муниципального управления в основном сосредоточена в административно-политической страте, которая включает в себя тех, кто наиболее активно участвует в политических акциях и властных дискуссиях по сравнению с основной массой населения. В самой административно-политической стратегии непосредственное влияние на решение жизненно важных для общности проблем имеет сравнительно небольшое число людей. По мнению Р. Даля, распределение власти касается только политических лидеров и административных руководителей.

Сторонник этнологического подхода к определению властной элиты, М.Р. Чэнс, изучает антропологические особенности, обуславливающие специфическое для человека стремление к власти. Согласно социокультурной концепции М. Вебера, властная элита рассматривается, исходя из уровня цивилизационного развития, доминирующих ментальных форм и профессионально-сословных этосов. Структурно-функциональный подход в наибольшей мере погружен в социальные и экономические реалии общества. Положение К. Маркса о том, что развитие общества в целом или отдельной локальной цивилизации строится на основе представления о ведущей роли социальной конфронтации в истории, является одним из основных в социально-конфронтационном подходе.

В ходе анализа работ политической элитологии было выявлено, что всю совокупность теорий, касающихся происхождения и состава элиты, ее функций и места в обществе, можно разделить условно на две группы. Сторонники меритократического подхода, К. Маннгейм, Х. Ортега-и-Гассет, объясняют существование элиты «превосходством» (прежде всего интеллектуальным, моральным и т.д.) одних людей над другими. С. Келлер, Дж. Сартор, представители властного подхода, подчеркивают важность функций управления для общества, которые детерминируют исключительность роли людей, выполняющих эти функции (причем выполнение данных функций с необходимостью осуществляется меньшинством).

В современной науке альтиметрический подход (к элите относится тот, кто формально находится у власти) к трактовке термина «элита» является преобладающим, поскольку надежных и проверяемых критериев принадлежности

к элите сторонниками ценностного подхода не выработано. Дополнительным аргументом в пользу сторонников альтиметрического подхода является то, что термин «элита» в значительной степени используется в качестве самоназвания той части социума, которая обладает реальной властью и влиянием.

Для позиционного метода характерно в качестве субъекта власти рассматривать индивида или группу людей, занимающих конкретные статусные позиции в формальной социальной иерархии. В основе подобного анализа находится предположение о том, что конституции и официальные государственные институты, а также важнейшие негосударственные институты с их формальной иерархией, дают адекватную картину иерархии властных отношений. Т. Дай считает, что те, кто занимает высшие посты в институтах власти, определяющим образом влияют на политические события и являются элитой.

В исследовании муниципальная элита рассматривается исходя из структурно-функционального подхода. Муниципальная элита характеризуется наличием политико-административных ресурсов, таких, как социальное положение, деньги, обладание харизмой, образованность.

В соответствии с указанными принципами муниципальная элита определяется как привилегированный слой общества, выделяющийся высшим административно-политическим статусом. Это своеобразное социальное сообщество, ведущие признаки которого – власть, реальное влияние на социально-экономические и политические процессы на местах, относительное единство интересов и групповое мышление, тесные неформальные связи, однонаправленность карьерных устремлений, чувство принадлежности к «касте избранных».

Во втором параграфе «Роль и место муниципальной элиты в системе местного самоуправления» анализируются место и роль муниципальной элиты в органах местного самоуправления в России.

Одним из ключевых моментов функционирования муниципальной элиты является вопрос о выборе оптимальной структуры муниципальной власти, среди которых: система «совет – управляющий – менеджер» (глава города избирается представительным органом власти, но не пользуется реальной властью); «комиссионная схема» (население избирает небольшой «совет комиссионеров», каждый из которых возглавляет определенную отрасль местного самоуправления), система «мэр – совет» (население избирает депутатов представительного органа и главу города, который занимает относительно независимое положение). Н. Ю. Дорожкин определяет, что при системе «мэр – совет» складывается существенное разделе-

ние компетенции представительных и исполнительных органов – глава города располагает широкими самостоятельными полномочиями, а представительный орган реализует общее руководство районом или городом

Муниципальная элита является значимым субъектом в системе местного самоуправления. М.А. Краснов подчеркивает, что она занимает особое место между государством и социумом. В отношениях с государственной властью муниципальная элита выражает интересы местного населения, а в отношениях с последним – муниципальная власть учитывает интересы государства, особенно в плане сохранения целостности национального политико-правового пространства, обеспечения государственного единства.

К властным ресурсам муниципальной элиты относятся способность влиять на курс муниципальной политики, контроль над принятием властных решений муниципального уровня, обладание консолидированной поддержкой населения муниципального образования. Представители элиты участвуют в формировании большинства властных институтов, взаимодействуют с субъектами общественно-политической активности, оказывают влияние на функциональные циклы деятельности региональных и федеральных структур государственной власти (выборы, принятие годового бюджета, кадровые вопросы), играют важную роль стабилизатора политико-правовой системы.

В системе местного самоуправления муниципальная элита обладает возможностью выстраивать наиболее приемлемые для муниципальных образований стратегии, выступает генератором конструктивных решений, ориентированных на устойчивое развитие российского общества, ведущих к отказу от конфронтации, приверженных к разнообразию взглядов, признанию компромиссов как наилучшего способа урегулирования споров.

В.Я. Гельман выделяет экзогенные (не зависящие от акторов местной и региональной политики) и эндогенные (обусловленные соотношением сил региональных и местных акторов и их действиями) факторы, влияющие на процесс функционирования муниципальной элиты. Динамика изменений первой группы факторов вызвана как объективными причинами, не связанными с муниципальной политикой, так и субъективными последствиями инициированных федеральной властью институциональных изменений в сфере местного самоуправления. Вторая группа факторов включает в себя наличие агентов местной автономии и характеристики их взаимодействий со своими оппонентами на уровне регионов.

В процессе видоизменения структуры общероссийских элит отчетливо проявились наиболее существенные отличия муниципальной элиты во-первых, замедленный процесс обновления корпуса руководителей, переход одних

и тех же политико-административных команд от лидера к лидеру, во-вторых, большая степень внутренней сплоченности муниципальной элиты по сравнению с федеральной элитой, в-третьих, выработка собственных, отличных от федеральных, программ социального развития муниципальных образований, со сравнительно большей степенью детализации и пригодности для условий конкретного региона

В настоящее время преобладающее значение имеют стабилизационные и интеграционные функции муниципальной элиты. Регулятивная функция направлена на предотвращение различных конфликтов и обеспечение условий жизнедеятельности социума, в том числе решение вопросов занятости и трудоустройства населения. Функция интеграции проявляется в регионе в двух аспектах: в первом случае, когда элита выступает посредником между муниципалитетом и регионом, а во втором – при выполнении её роли своеобразного связующего звена между различными общественными сферами внутри муниципального образования.

Властная элита, выступая субъектом муниципального управления, участвует в формировании стратегии модернизации муниципального образования, создает условия для институционализации гражданского общества, взаимодействует с организованными субъектами общественно-политической активности. Эффективная деятельность муниципальной элиты по обеспечению воспроизводства трудовых ресурсов и занятости населения создает благоприятный имидж региона. Также элита участвует в формировании межрегиональных политических и экономических блоков.

Во второй главе «Становление и функционирование муниципальной элиты в современной России», состоящей из трех параграфов, выделяются этапы формирования муниципальной элиты в системе местного самоуправления постсоветской России, определяется специфика функционирования муниципальной элиты, выявляются особенности формирования и функционирования муниципальной элиты в органах местного самоуправления в Ставропольском крае.

В первом параграфе «Этапы формирования элиты муниципальных районов и поселений в России» анализируются предпосылки выделения властной элиты на муниципальном уровне, выявляются этапы формирования муниципальной элиты в постсоветской России.

Представляется целесообразным выделить три этапа формирования властной элиты в системе местного самоуправления в современной России.

Этап демократизации (1990-1993 гг.) Факторами формирования муниципальной элиты выступили во-первых, противостояние союзных и рос-

сийских руководящих органов, во-вторых, распад СССР, в-третьих, дальнейшее противостояние между Президентом РФ и Верховным Советом РСФСР. В Советском Союзе независимость местных органов власти была фактически ликвидирована. Городские Советы формировались путем всенародного голосования, хотя на выборах отсутствовала конкуренция.

Однако, партия, ослабленная внутренним размежеванием, быстро потеряла контроль над ситуацией в регионах, и в особенности в крупных городах России. Города служили центром организационной активности и электоральной базой антикоммунистической оппозиции. В этих условиях городские Советы стали лидерами процесса муниципальной автономизации.

Первые законодательные акты на пути к становлению современной системы местного самоуправления закрепили правовые гарантии того, что местные власти станут самостоятельными, независимыми и будут избираться населением.

В этот период республики в составе РСФСР получили право издавать законы о местном самоуправлении, а районные, городские, поселковые и сельские Советы – принимать положения о местном самоуправлении. В связи с этим происходило разделение власти на муниципальном уровне, и одновременно устанавливалась система сдержек и противовесов в отношениях внутри муниципальной элиты между местным Советом и местной администрацией. Одним из важнейших положений, касающихся становления муниципальной элиты, стало требование о том, что не только представительные органы, но и главы местного самоуправления должны избираться демократическим путем.

Этап институционализации местного самоуправления (1993-2003 гг.) В 1993 г. последовал ряд указов Президента РФ, существенно меняющих концепцию местного самоуправления в России. Эволюционное развитие института местного самоуправления было прервано. По выражению С. С. Митрохина, разрыв преемственности с предшествующей традицией оказался столь глубоким и радикальным, что есть все основания квалифицировать события как «муниципальную революцию».

Политически ослабленный федеральный центр в этот период старался поддерживать мэров крупных городов, поскольку они в большей мере разделяли реформаторские настроения, в противовес избранным губернаторам. Это объясняет конституционное закрепление муниципальной автономии вне связи с существовавшими ранее институтами местного самоуправления.

Положения Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» впервые

стали основой для функционирования автономных институтов местного самоуправления посредством наличия выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, как на поселенческом уровне, так и на уровне районов, права муниципальных образований на выбор организационной модели местного самоуправления

В период активной подготовки всех государственных структур к парламентским выборам 1995 г и выборам Президента РФ 1996 г федеральная и региональная власти были заинтересованы в лояльности муниципальной элиты. У муниципальной элиты появились широкие полномочия в области налогообложения и бюджета, контроль над муниципальной собственностью и право принятия в пределах своей компетенции решений, обязательных для всех организаций и предприятий, расположенных на подведомственной территории.

В этой связи, был закреплён статус местного самоуправления как важного института гражданского общества и средства утверждения народного суверенитета на местном уровне в рамках политической демократии и правового государства, создана система межбюджетных отношений, что позволило разграничить полномочия между уровнями власти

Этап централизации муниципальной элиты (с 2003 г) В сложившихся экономических условиях были возможны два пути реформы: вначале сокращать нефинансируемые обязательства местного самоуправления, а затем проводить разграничение полномочий, либо разграничивать полномочия таким образом, чтобы «дефицит» был распределён между уровнями государственной системы и местным самоуправлением. Был выбран второй путь, потребовавший укрепления влияния центральной власти. В итоге был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон ввёл двухуровневую систему местного самоуправления, что предполагало разделение компетенции между двумя уровнями и усложнение формируемой в стране вертикали власти.

Федеральный закон, детально регулируя численность и статус муниципальных депутатов, делегировал регионам право определять организацию местной власти. Это касалось возможностей формирования муниципальных органов власти на уровне районов не путем всеобщих выборов, а делегированием из числа представителей, входящих в них поселений, и в особенности – порядка формирования исполнительных органов местного самоуправления.

В целом логику муниципальной реформы можно обозначить как бюрократическую рационализацию местного самоуправления. Она призвана

обеспечить административный контроль федеральных и региональных властей над муниципальными элитами муниципальных районов и поселений, исходя из представлений о местном самоуправлении как сугубо административном институте

Во втором параграфе «Специфика функционирования муниципальной элиты в российском обществе» выделяются основные факторы, влияющие на специфику функционирования муниципальной элиты в России

Объяснение противоречий реформирования местного самоуправления в России носит как общий, так и специфический характер. В известной мере реформы муниципальной власти в обществе представляли собой случай своего рода институциональных изменений «второго порядка», то есть эти преобразования имели заведомо меньшее значение для политического развития, чем институциональное строительство в более важных, ключевых сферах, оказывающих решающее влияние на политические процессы в стране. Поэтому институциональные изменения «второго порядка» отчасти обусловлены воздействием политических факторов более высокого уровня, которые выходят за рамки данной сферы и по отношению к ней носят экзогенный характер.

Несмотря на формально единые правовые рамки, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реальные муниципальные практики крайне неоднородны в региональном разрезе. При этом учет сравнительных характеристик субъектов Федерации позволяет выявить основные факторы, порождающие разнообразие.

Специфика функционирования муниципальной элиты, характер ее работы и взаимоотношений с органами государственной власти в регионе, по мнению И.Н. Стародубровской, в первую очередь зависит от степени централизации и жесткости политического режима. В регионах с полицентрической моделью взаимодействия региональной и муниципальной властных элит принятие решений выстроено на принципах консенсуса. В регионах с моноцентрической моделью организации государственной власти основные функции по принятию ключевых решений сосредоточены в руках глав субъектов Федерации. В регионах с ограниченно моноцентрическими режимами муниципальная элита выступает за демократизацию системы государственного и муниципального управления.

Отказ от всеобщих выборов глав муниципальных образований стал получать все большее распространение после отказа от всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов. К началу 2006 г. он уже практиковался в

трети российских муниципалитетов. В этих условиях влияние региональных властей на органы местного самоуправления возрастает, что в свою очередь может привести к тому, что на муниципальном уровне вместо соревнования элит будет происходить соревнование в области подтверждения политической лояльности партии или губернатору.

Экономический потенциал муниципальной власти определяется масштабами ресурсов, которыми располагает регион, а также степенью контроля, установленного региональной властью над этими ресурсами. Муниципальные элиты располагают различными ресурсами влияния. Сильная муниципальная власть не только контролирует имеющиеся экономические ресурсы, но и пытается развивать собственную экономическую базу, разрабатывает оригинальные проекты регионального развития.

В настоящее время наблюдается снижение властных ресурсов муниципальной элиты, что выражается в недостаточной способности влиять на курс муниципальной политики, в сниженном контроле над принятием властных решений, в недостаточно консолидированной поддержке граждан муниципального образования. Это обусловлено прежде всего общей реставрационной направленностью процессов в российском социуме, новизной в отечественной социальной практике местного самоуправления как социального института, откуда закономерно вытекают попытки «возврата» к традиционным формам работы, неблагоприятной экономической ситуацией, усиливающей зависимость от центральных и региональных властей, настроенностью общественного сознания на государственно-патерналистскую модель политических отношений. Однако существование муниципальной элиты вызвано объективной необходимостью организовывать муниципальные сообщества и обеспечивать потребности территорий. По этой причине даже наиболее значимые ее трансформации пока не ведут к утрате ею своих социальных функций и управленческой роли.

В последнее время стала более активно проявляться тенденция к установлению горизонтальных связей внутри муниципальной элиты страны, идет процесс создания межмуниципальных объединений. Укрепление позиций муниципальной элиты в системе власти зависит не только от совершенствования нормативно-правовой базы местного самоуправления и развития активного взаимодействия с населением, но и от создания межмуниципальных организаций. Объединение властной элиты муниципалитетов обеспечивает способность отстаивать интересы муниципальных образований, дает возможность в большей степени влиять на государственную власть, а также позволяет решать сложные проблемы управления и развития городов и других муниципальных образований в совместной деятельности.

Муниципальная элита располагает различными ресурсами влияния и проходит завершающий этап своей институционализации. В перспективе можно прогнозировать сценарий сохранения тенденции самоорганизации муниципальной элиты применительно к регионам, демонстрирующим позитивные социально-экономические сдвиги и политическую лояльность по отношению к федеральному центру.

В третьем параграфе «Особенности формирования и функционирования муниципальной элиты в органах местного самоуправления в Ставропольском крае» исследуется процесс формирования муниципальной элиты и определяются региональные особенности ее функционирования в системе местного самоуправления в Ставропольском крае.

Неоднородность сложившихся муниципальных образований вызвана характерными специфическими особенностями Ставропольского края. Это многонациональный регион, многие территории которого отличаются самобытностью, специфичностью исторических, социально-политических, демографических и иных местных традиций.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положило начало новому этапу реформирования. Имея органы местного самоуправления на поселенческом уровне, Ставропольский край объективно мог на год раньше осуществить трансформацию действующей системы местного самоуправления в двухуровневую. Отличительной чертой муниципальной элиты стало то, что она сформировалась из лидеров советской номенклатуры, в частности, из руководящего звена территориальных государственных администраций.

Важнейшими факторами, обуславливающими особенности функционирования муниципальной элиты в крае, являются этнический состав населения региона и связанные с ним особенности социума. В этой связи для Ставропольского края, соседствующего с национальными республиками Северного Кавказа и имеющего разнообразный национальный состав, в немалой степени, одной из характерных тенденций новейшей трансформации муниципальной элиты, является процесс ее этнократизации.

В Ставропольском крае базовый региональный этнополитический процесс характеризуется взаимодействием русского большинства края (и его элитой) и этнических меньшинств, мигрантов, диаспор, стремящихся укрепить свои позиции, как в муниципальных образованиях, так и в крае в целом. Данный процесс, хотя и играет важную роль в жизни края, второстепенен, что и обуславливает стабильность социально-политических процессов на Ставрополье.

Многочисленные перестановки в органах региональной и муниципальной власти связаны с политикой укрепления властной вертикали в регионе, а также с повышением интереса инвесторов к Югу России. Показателями эффективности функционирования муниципальной элиты в системе местного самоуправления в Ставропольском крае являются деятельность ассоциации «Совет муниципальных образований Ставропольского края», работа ассоциации «Совет муниципальных образований регионов Юга России».

В крае широко используется передача отдельных государственных полномочий на местный уровень, так как его руководство считает этот механизм действенным для организации контроля над органами местного самоуправления. Перераспределение полномочий в Ставропольском крае происходит и внутри муниципального уровня – не только от поселений муниципальным районам, но и от муниципальных районов – поселениям.

Муниципальная элита обладает способностью в рамках конституционно-правового строя учитывать интересы малочисленных этноязыковых и конфессиональных групп. Деятельность властной элиты направлена на сближение политических культур народов полиэтничного региона, на признание и утверждение в сознании общества общих и сходных социокультурных ценностей и представлений о власти, на недопущение межнационального социального неравенства в рамках муниципального образования. Все это позволяет постепенно урегулировать проблему внутренней и внешней миграции национально-этнических групп, преодолеть имеющиеся межрегиональные социально-экономические различия, обеспечить экономическую стабильность государства, ликвидировать внутривластную напряженность как в крае, так и в общероссийском масштабе.

Острые дискуссии в ходе муниципальной реформы – это прежде всего результат несовершенства ее законодательной базы. Чтобы муниципальная элита могла в полной мере осуществлять свои полномочия, она должна опираться на более совершенные законы, приведенные во взаимное соответствие, на стабильную экономическую и финансовую основу. Укрепление властной вертикали в крае, тесное сотрудничество муниципальной элиты с региональной властью ведут к улучшению ситуации в социально-экономической сфере муниципальных образований. Что касается политических и социальных условий существования муниципальной автономии, то в Ставропольском крае, так же как и в России в целом, существует большое число проблем, решение которых может занять немало времени и требует дальнейшего переосмысления роли и места муниципальной элиты в системе местного самоуправления.

На основе выявленных в ходе исследования тенденций развития института местного самоуправления, автором подготовлены следующие рекомендации, направленные на оптимизацию функционирования муниципальной элиты в системе местного самоуправления в Ставропольском крае

- совершенствование нормативно-правовой базы межмуниципального сотрудничества с целью усиления роли элиты местного самоуправления в принятии политических решений на уровне региона,

- взаимодействие с некоммерческими организациями, территориальными организациями самоуправления для повышения лояльности активистов местных сообществ к муниципальной элите,

- организация кампаний по повышению информированности местного населения о деятельности органов муниципальной власти, обязательное размещение органами местного самоуправления всех принимаемых решений в периодической печати и на сайтах в сети Internet

В заключении подводятся итоги исследования и намечаются перспективные направления дальнейшей разработки обозначенной в диссертационном исследовании проблематики

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1 Заможных Е. А. Роль муниципальной элиты в политическом процессе в современной России // Научные ведомости Белгородского государственного университета – 2009 – №1 – С 162-167

2 Рыжкова (Заможных) Е.А. Современные механизмы рекрутажи и их роль в элитаобразовании // Актуальные проблемы социогуманитарного знания сборник научных трудов – Вып. XVI – Ч.2 – М Век книги-3, 2007 – С 167-169

3 Рыжкова (Заможных) Е. А. Особенности рекрутирования муниципальной элиты в современной России // Актуальные проблемы социогуманитарного знания сборник научных трудов – Вып XVII – Ставрополь. Кавказский край, 2008 – С.181-184

4 Рыжкова (Заможных) Е. А. Формирование муниципальной элиты в России актуальные тенденции // IV ежегодная научная конференция базовых кафедр Южного научного центра РАН тезисы докладов – Ростов н/Д Изд-во ЮНЦ РАН, 2008 – С 216-217

5 Рыжкова (Заможных) Е. А. Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества // Традиции патриотического воспитания в полиэтничном регионе сборник научных работ – Ставрополь Изд-во СГУ, 2008 – С 254-259

6 Заможных Е А Англосаксонская и континентальная модели местного самоуправления // Федерализм как ресурс развития российской государственности XXI века материалы Всероссийской научно-практической конференции – Уфа Изд-во БАГСУ, 2008 – С 172-175

7 Заможных Е А Особенности институционализации муниципальной элиты в современной России // Россия в поисках эффективных моделей демократии, правовой системы и гражданского общества политические, правовые и социальные проблемы современности материалы межрегиональной научно-практической конференции – Ставрополь Изд-во СевКавГТУ, 2008 – С 208-214

8 Заможных Е А Тенденции формирования муниципальной элиты в России // Актуальные проблемы социогуманитарного знания сборник научных трудов – Вып XVIII – Ставрополь Кавказский край, 2009 – С 64-67

9 Заможных Е А Местное самоуправление политологический аспект анализа // Политическая наука на Юге России итоги двадцатилетнего развития сборник материалов Международной научно-практической конференции – Вып 2 – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2009 – С 256-259

10 Заможных Е А Роль муниципальной элиты в формировании гражданского общества // Гражданская идентичность и патриотические ценности в полиэтничном регионе. сборник научных работ – Ставрополь Изд-во СГУ, 2009. – С 31-34

11 Заможных Е А Этапы формирования муниципальной элиты в России // Ломоносов – 2009 материалы докладов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых – М Изд-во МГУ, 2009 [Электронный ресурс ISBN. 978-5-317-02774-2]

12 Заможных Е.А Муниципальная элита в полиэтничном регионе // Национальные элиты и проблемы социально-политической и экономической стабильности материалы Всероссийской научной конференции – Ростов н/Д Изд-во ЮНЦ РАН, 2009 – С 138-139

13 Заможных Е А Тенденции формирования социальной политики институтами местного самоуправления (на примере ЮФО) // Студенчество в межкультурном сотрудничестве и взаимодействии народов Северного Кавказа материалы научно-практической конференции – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2009 – С 17-23

Подписано в печать 20 11 2009

Формат 60×84 1/16

Усл печ л 1,34

Уч -изд л 1,24

Бумага офсетная

Тираж 100 экз

Заказ 400

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