

На правах рукописи



003052026

ХАЙРУЛЛИН Айрат Ринатович

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМОЙ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ
СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА
(на примере Республики Татарстан)**

Специальность 22.00.08 - социология управления

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Казань
2007

Диссертация выполнена на кафедре государственного, муниципального управления и социологии Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный технологический университет».

Научный руководитель:

доктор социологических наук, профессор

Ершов Андрей Николаевич

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор

Гильманов Амир Зарифович

кандидат социологических наук, доцент

Терентьева Ирина Васильевна

Ведущая организация:

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Защита состоится «27» февраля 2007 г. в 15 часов на заседании регионального диссертационного Совета ДМ 212.080.09 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный технологический университет» по адресу: 420029, г. Казань, ул. Сибирский тракт, 12, КГТУ, корп. Д, ауд. 302.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казанского государственного технологического университета.

Автореферат разослан «26» января 2007 г.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского государственного технологического университета «26» января 2007 г. Режим доступа: <http://www.kstu.ru>

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор политических наук,
профессор



К.С. Идиатуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования в научном и практическом планах определяется рядом причин. Во-первых, в настоящее время в России идет процесс становления новой государственности, эффективность функционирования которой во многом определяется тем как работает или, в широком плане, с кем и как взаимодействуют органы местного самоуправления. Результаты этого процесса дают возможность определить, насколько согласованы повседневные интересы граждан и государства, насколько их параметры соответствуют современному уровню качества жизни, то есть, во многом, всему тому, что зависит и от деятельности муниципальных образований. В этой связи раскрытие состояния названного взаимодействия, тенденций стратегического управления всем комплексом деятельности местного самоуправления на современном этапе при помощи социологического знания даст возможность получить новые прорывные подходы к решению стоящих перед обществом задач.

Во-вторых, сложившаяся в данной области проблемная ситуация определяется еще и тем противоречием, которое подпитывается общей стратегией государственного строительства и существующими наряду с нею представлениями о роли и значении местного самоуправления в системах публичной власти общества. Для значительной части граждан России природа и сущность этого института власти далеко не во всем понятна.

В-третьих, изменение социально-экономической модели государства, радикальные преобразования во всех сферах жизнедеятельности общества настоятельно требуют пересмотра основных принципов и форм стратегического управления, совершенствования управленческих стратегий и механизмов, повышения их влияния на развитие муниципальных образований.

В-четвертых, не менее важно в этом плане, научно осмыслить и реформы местного самоуправления. В России, несмотря на многочисленные декларации о значимости планирования, целеполагающего управления, происходит резкое снижение именно этого уровня управления. Усиливается прагматизм в управленческой практике и управленческой мысли, в том числе и на муниципальном уровне.

И, наконец, актуальность данного исследования возрастает в связи с тем, что нет устоявшейся практики обобщения имеющегося опыта стратегического управления реформами. Это исключает возможность использования проверенных технологий и новых научных разработок в стратегическом управлении реформой местного самоуправления. Сегодня, как никогда ранее, возникла необходимость в анализе проблем стратегического управления реформой местного самоуправления с помощью социологической методологии, выявление путей их решения и существенного обновления имеющихся методов управления, как на общегосударственном, так и на муниципальном уровне.

Состояние и степень научной разработанности проблемы исследования.

Наличие вышеуказанных проблемных ориентиров обусловило тот факт, что тема данного исследования охватывает несколько аспектов проблемы, изученных в разной степени. В научной литературе последнего времени анализ вопросов реформирования местного самоуправления ведется по ряду направлений, которые можно классифицировать на четыре группы: первая группа связана с изучением местного самоуправления, как социально-исторического феномена; вторая группа посвящена реформам местного самоуправления в контексте российских реалий; третья проблемам социальных преобразований и реформированию; четвертая общим организационным принципам стратегического управления.

Изучение местного самоуправления, как социально-исторического феномена, имеет давнюю историю. Данная проблематика первоначально рассматривалась в трудах французских просветителей и английских либералов XVII-XVIII вв., а также их последователей в других странах во второй половине XIX – начала XX вв. (М. Вебер, Р. Гнейст, Д. Диллон, Г. Еллинек, Дж. С. Миль, Р. Моль, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиль и др.).

Среди исследований по проблемам местного самоуправления преобладают работы политико-правового характера. Это связано с тем значением, которое придается качеству правовой базы, проработанности юридических норм, на которых основывается функционирование этого института власти¹.

¹ Контарев М. Перспективы развития законодательства РФ в сфере местного самоуправления//Российская юстиция, 2005; Тимофеев Н. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы

Анализ действенности форм и методов местного самоуправления, сфер деятельности, принципов разделения полномочий местных и государственных органов власти в странах Западной Европы в XX в. содержится в трудах Р. Даля, М. Догана, К. Мангейма, Ж. Менделя, Ф. Хантера, Д. Харвей и др.¹.

В России исследование местного самоуправления началось во второй половине XIX в. Среди наиболее значимых работ можно выделить труды В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Б.Б. Веселовского, И.И. Дитянина, В.Н. Лешкова, А.Д. Градовского, А.Н. Энгельгардта, Г.И. Шрейдера, Б.Н. Чичерина, В.Ф. Тотомианца, Д.А. Столыпина, Д.Д. Семенова, М.И. Свешникова, А.Г. Михайловского, В.Ф. Матвеева и др. Они первыми осмыслили понятийный аппарат местного самоуправления, выявили сферы его полномочий, методы взаимодействия с различными субъектами власти, вопросы процедуры выборов, влияние на него политических процессов.

В постсоветский период интерес к названным проблемам был поставлен в новую плоскость. Что касается Республики Татарстан, то в ней проблематика местного самоуправления была представлена в работах М.Х. Фарушкина, как политико-правовой вопрос о соотношении государственной власти и местного самоуправления в связи с изучением и анализом федерализма,² затем М.А. Нугаевым и Р.М. Нугаевым в рамках разработки ими концепции модернизации социально-экономического развития.³ Специфика татарстанской модели местного самоуправления, а также отношение населения к ее практике представлена в двух монографиях А.Н. Ершова.⁴ Местное самоуправление в Республике Татарстан, как самостоятельный объект

взаимодействия//Конституционное и муниципальное право, 2005, Хабриева Т.Я. Местное самоуправление и регионы//Журнал российского права, 2005, Бялкина Т Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление, 2006 и др.

¹ Даль Р. О демократиях Пер. с англ. А.С Богдановского/ Под ред О.А. Яликринского - М 2000, Dogan M The mandarins of Europe, Мангейм К. Идеология и утопии - М, 1972, Хантер Ф Структура власти в общине. - М., 1953, Харвей Д и Худ К. Британское государство Пер. с англ. А А Ветвинского и Т Л. Ветвинской - М., 1961

² См Фарушкин М.Х. Современный федерализм российский и зарубежный опыт. - Казань, 1998. - 334 с

³ См Нугаев М.А., Нугаев Р.М Концепция модернизации как основа разработки модели социально-экономического развития Республики Татарстан //Научные труды ИСЭПН АНТ. Т.3, Казань, 1997. - С. 45-61.

⁴ См Ершов А.Н. Становление местного самоуправления в современных условиях. (Опыт социологического исследования) - Казань, 1999 - 365 с; Ершов А.Н Социальные ресурсы местного самоуправления: опыт социологического анализа в Республике Татарстан - Казань, Идель-Пресс, 2000 - 319 с.

изучения, предстал в исследованиях Р.С. Цейтлина, С.А. Сергеева, Э.В. Черняка, А.З. Гильманова, Ю.Н. Соловаровой и др. Работы содержат историю, условия и специфику становления системы местного самоуправления на региональном уровне.¹

Изучению местного самоуправления в контексте российских реалий посвящены работы, раскрывающие условия и факторы политических реформ в России. Вопросы выбора путей реформирования России, политические, социальные, экономические проблемы российского общества привлекают внимание не только государственных и общественно-политических деятелей, но и ученых, представителей социологических, политологических, экономических и других наук².

В последние годы появилось большое количество научных работ по этой проблематике. В зависимости от года и этапа реформирования они анализируют общее состояние и качественные изменения местного самоуправления под воздействием трансформационных процессов, исследуют роль стратегического управления развитием муниципальных образований³.

Однако, несмотря на кажущееся обилие научной и общественно-политической литературы по теме реформирования местного самоуправления, налицо значительное многообразие неоправданных интерпретаций, взаимоисключающей критики и выводов, не всегда имеющих научное обоснование.

Применительно к данному исследованию значительный интерес представляет синтетическая когнитивная модель принятия государственных решений (Г. Смит и Д. Мей)⁴. Согласно этой теории

¹ См. Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. Казань, 2002, Черняк Э.В. Городское самоуправление в г.Казани 1870-1892 гг / Э.В.Черняк, А.Б. Мадияров Казань, 2003, Гильманов А.З. Перспективы становления местного самоуправления //Социологические исследования.- 1998. - №11 – С. 26-29; Гильманов А.З. Местное самоуправление в Республике Татарстан теоретические и прикладные основы. – Казань, 2002. – 271 с.; Соловарова Ю.Н. Институционализация местного самоуправления. социокультурный аспект конструирования (на материалах Республики Татарстан). Автореф. дисс. . канд. соц наук Казань, 2003

² См , напр.: Дугин А.Г. Трансформация политических институтов и структур в процессе модернизации традиционных обществ Автореф. дисс. .. док. полит. наук – Ростов-на-Дону, 2004; Жуков Н. Д. Взаимодействие муниципальной власти и местного сообщества в условиях трансформации России Автореф. дисс. ...канд. соц наук. – Ставрополь, 2004;

³ См, напр.: Дзилихов П.В. Стратегическое управление развитием муниципальных образований (на примере города Владикавказ Республики Осетия – Алания). Автореф. дисс. .. канд. соц наук – М., 2004; Токунова Г.Ф. Стратегическое планирование развития малых городов Автореф. дисс. .. канд. экон. наук. – Волгоград, 2004

⁴ Smith G., May D. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making/ The Policy Process Ed By M. Hill London, 1997.

природа процесса принятия государственных решений исходит из понимания их специфики как целеполагающей деятельности, параметры которой, в свою очередь, заданы интересами, особенностями внутренней организации и иными специфическими параметрами субъекта.

В творчестве социологов Франкфуртской школы (М. Хабермаса, Э. Фромма, Г. Маркузе, Т. Адорно)¹ сформировался новый взгляд на социальную действительность, где реформа трактуется в рамках гуманистической этики управления социумом как основа демократического государства.

Проблемы социальных преобразований, социального прогресса и реформирования представлены в работах классиков зарубежной (Г. Спенсер, Дж. Ст. Милль, Э. Дюркгейм, А. Токвиль, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс)² и отечественной социологической науки (П.Л. Лавров, Н.Я. Данилевский, Н.И. Кареев, М.М. Ковалевский, П. Сорокин, Н. Бердяев)³. Со второй пол. XX века понятие социальных изменений все чаще рассматривается в рамках новой парадигмы, называемой то постклассической, постмодернистской, то организационно-деятельностной. Суть нового понимания состоит в том, что социальные изменения рассматриваются не как естественно исторические, а как социально-исторический процесс, в котором «социальный агент» или «актор» играет активную преобразующую роль. Этот подход представлен в работах А. Турена, Э. Гидденса, П. Штомпки, В. А. Ядова и др.⁴

В отечественных исследованиях также, как и в западноевропейской науке, проблема преобразования социума личностью была поставлена в

¹ Habermas J. Zur Logik der Sozialwissenschaft Tubingen, 1967; Фромм Э. Бергство от свободы М., 1990; Г.Маркузе Феноменология духа//Общественные науки и современность. 1992 № 2. С. 184-188 , М. Хоркхаймер, Т. Адорно Диалектика просвещения Философские фрагменты/Пер с нем. М. Кузнецова. М., СПб.: Медиум. Ювента, 1997.

² Спенсер Г. Социология как предмет изучения СПб., 1896; Милль Д.С. Система логики силлогистической и индуктивной СПб, 1914; Дюркгейм Э О разделении общественного труда Метод социологии. М.: Наука, 1996; Tocqueville Alexis de The Ancien Regime and the French Revolution 1966; Маркс К Экономическо-философские рукописи 1844 года// Маркс К, Энгельс Ф Из ранних произведений, М.: Госполитиздат, 1956; Вебер М Избранные произведения. Пер с нем. М.: «Прогресс», 1990, Парсонс Т. Система современных обществ (пер с англ.) М. Аспект-Пресс, 1997

³ Сорокин П.А. Человек, цивилизация, общество, М, 1992; Кареев Л.И. Основные вопросы философии истории СПб, 1883, Ковалевский М.М. Социология СПб., 1910 Т.1 Социология и конкретные науки об обществе; Бердяев Н.А. Философия свободного духа М., 1994, Бажов С.И. Философия истории Н.Я. Данилевского / РАН Ин-т философии - М., 1997.

⁴ Touraine A. Production de la societe P., 1965, Гидденс Э Социология М., 2005, Штомпка П. Социология социальных изменений М., 1996

социальной психологии и менеджменте в трактовке «лидерства». Понятие «реформатор» не использовалось в научном лексиконе, его смысловая характеристика вкладывалась в понятие «политический лидер».

Начиная со второй половины XX века закладывались основы современной методологии и теории стратегического управления. Достаточно полная классификация школ стратегического управления представлена в работе Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела¹. Этими авторами определено десять основных школ и даны определения, описывающие парадигмы, принципиальное видение их сторонниками стратегического управления, как процесса.

Для понимания сущности стратегического управления и возможностей приложения его методологии к сфере местного самоуправления большое значение имеют труды классиков стратегического менеджмента И. Ансоффа и А. Чандлера². Инновационные работы в области стратегического управления, связанные с именами М. Портера, Г. Хэмела, К. Прахалада, Д. Пуфа, П. Лоуренса, Дж. Лорша, Г. Минцберга, Дж. Коттера и др.³ оказали влияние на исследование диссертантом проблем стратегического управления реформой местного самоуправления.

Все это выдвигает потребность в новой концепции стратегического управления реформой местного самоуправления. Характерно, что до сих пор не было проведено исследование этой проблемы в русле социологии управления. Поэтому в данной диссертации проблема стратегического управления реформой местного самоуправления рассматривается впервые.

Цель исследования – определить основные тенденции и проблемы стратегического управления реформой местного самоуправления, а также выработать практические рекомендации повышения его эффективности в современных условиях российской государственности.

Для достижения цели исследования необходимо решение следующих задач:

- определить основные концептуальные подходы к проблеме стратегического управления реформой местного самоуправления;

¹ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. – СПб.: Питер, 2000

² Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб.: Питер, 1999; Chandler A P Strategy and Structure. Mass MIT Press, 1962.

³ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий – СПб.: Питер, 2000, Портер М Конкуренция Уч Пособие -М : Издательский дом «Вильямс», 2000, Хэмел Г. и Прахалад К Конкурируя за будущее. Создание рынков завтрашнего дня.- М : ЗАО «Олимп – Бизнес», 2002

- определить содержательную сторону результата муниципально-управленческой деятельности;

- выявить механизм стратегического управления реформой местного самоуправления на региональном уровне, интерпретировать применительно к нему различные факторы внешней среды прямого и косвенного воздействия;

- дать характеристику процесса стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан;

- выявить основные направления устойчивого развития местных сообществ как базового процесса формирования инновационной парадигмы стратегического управления;

- разработать рекомендации по использованию инновационных организационных технологий в стратегическом планировании и развитии муниципальных образований в условиях реформирования системы местного самоуправления.

Объектом исследования выступает реформа местного самоуправления.

Предметом исследования является стратегическое управление реформой местного самоуправления в Республике Татарстан.

Хронологические рамки исследования - с 1991 по 2006 гг. - позволяют сконцентрировать внимание на изучении процессов становления местного самоуправления в постсоветское время.

Теоретико-методологические основы исследования. Для определения теоретической и методологической основы данного исследования был привлечен широкий круг достижений и разработок социогуманитарного и управленческого знания. Методология исследования базируется на принципах и методах системного, сравнительно-исторического, типологического и структурно-функционального анализа.

Общие методологические подходы к проблематике стратегического управления были определены в результате обращения к работам И. Ансоффа, А. Чандлера, О.С. Виханского, Л. Богданова.

В диссертации применяется объяснительный потенциал классических теорий - концептуальной модели социальных систем Т. Парсонса, теории социальных изменений П. Штопки.

При исследовании взаимоотношений института местного самоуправления и государственного управления диссертант опирался на

методологические принципы представителей конфликтно-функционального подхода (Р. Дарендорф, Г. Зиммель, Л. Козер).

Эмпирической базой исследования послужили данные по проблемам местного самоуправления, собранные службами изучения общественного мнения: ВЦИОМ¹, ФОМ², РОМИР³, ЦИРКОН⁴.

В основу второй главы работы положены результаты репрезентативного социологического исследования, проведенного диссертантом в конце 2004 г. Эмпирическое исследование проведено по случайной квотной выборке, совокупность которой составили 439 человек. Исследованием были охвачены жители 10 населенных пунктов Республики Татарстан: г. Чистополь, г. Зеленодольск, г. Нижнекамск, г. Набережные Челны, п.г.т. Лаишево, г. Бавлы, г. Лениногорск, г. Буинск, г. Азнакаево, г. Агрыз.

В представленной работе также используются результаты экспертного опроса, проведенного диссертантом в августе 2006 г., в виде глубинных полуструктурированных интервью государственных служащих, чья профессиональная деятельность лежит в области становления и развития местного самоуправления в Республике Татарстан, и ученых, чьи исследовательские интересы лежат в области местного самоуправления и близких смысловых тематик.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в постановке научной проблемы и выборе предмета исследования, а также определяется полученными результатами. Данная работа представляет собой одно из первых специальных социологических исследований, в котором дается целостный анализ стратегического управления реформой местного самоуправления.

Элементы новизны заключаются в следующем:

- дана авторская социологическая интерпретация содержания стратегического управления реформой местного самоуправления;
- разработаны цели и задачи стратегического управления реформой местного самоуправления в современных условиях;

¹ См. Федоров В. Не знаем, не умеем, не хотим// Время новостей – 2005. – 23 декабря – С. 4.

² См. www.fom.ru - Интернет ресурс Фонд «Общественное мнение»

³ См. www.mh.ru- Интернет ресурс Исследовательский холдинг ROMIR monitoring

⁴ См. напр. Аналитический доклад «Граждане оценивают местное самоуправление», ЦИРКОН, июль 2005. Исследование проводилось в три этапа (2003, 2004, 2005 гг.) методом очного выборочного опроса населения 18 больших и малых городов в виде формализованного интервью.

- обоснована целесообразность выделения в стратегическом управлении реформой местного самоуправления процессуальной и структурной составляющей;

- по результатам исследований разработана ресурсно-ориентированная стратегия, основанная на трех составляющих: ориентации на потребителя, организационной культуре и человеческих ресурсах;

- в результате исследования механизма стратегического управления реформой местного самоуправления обоснована целесообразность внедрения системы управления качеством муниципальных услуг;

- установлена специфика региональной системы стратегического управления реформой местного самоуправления и выявлены возможности для ее совершенствования.

Научно-практическая значимость настоящей работы состоит в том, что обобщенный материал и полученные выводы представляют определенное приращение знаний в области теории и практики местного самоуправления. Полученные результаты могут представлять интерес для органов государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан. Практическая ценность исследовательских материалов заключается в том, что методы совершенствования стратегического управления реформой местного самоуправления и механизм, предложенные в данном диссертационном исследовании, могут быть использованы при формировании концепции устойчивого развития местных сообществ. Помимо этого, полученные результаты могут быть использованы при разработке учебных курсов «Социология управления», «Муниципальное управление», а также пособий для подготовки менеджеров по специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление».

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Стратегическое управление реформой местного самоуправления является новым концептом, синтезирующим общеметодологические принципы стратегического управления с точки зрения менеджмента, и с точки зрения реформ, как опосредованных общественных изменений определенной направленности. Стратегическое управление реформой местного самоуправления в регионе осуществляется на двух уровнях социальной организации общества: стратегическое управление реформой на государственном

уровне и стратегическое управление развитием муниципальных образований.

2. Главной целью стратегии управления реформами является повышение качества жизни населения. Целью стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан является повышение качества, доступности публичных услуг (государственных и муниципальных) и устойчивое развитие местных сообществ.

3. Современная система местного самоуправления может быть определена как модель комплексного единства процесса и структуры. Такой подход обуславливает необходимость дифференцирования процессуального и структурного стратегического управления. Первый основан на регулировании процессов, протекающих в муниципальных образованиях. Второй - на целенаправленном изменении структуры субъекта стратегического управления.

4. Региональная модель стратегии реформы местного самоуправления основана на трех составляющих: ориентации на потребителя, организационной культуре и человеческих ресурсах. Ресурсно-ориентированная стратегия предусматривает, что успех того или иного муниципального образования является функцией приобретенных или развитых ресурсов и возможностей. Эффективно работающий орган местного самоуправления должен обладать системой ориентации на потребителя и быть готовым предоставить услуги высокого качества и количества.

5. Новой управленческой парадигмой для осуществления стратегического управления реформой местного самоуправления является внедрение системы управления качеством муниципальных услуг, основанной на выделении трех групп макропроцессов: процессы предоставления публичных услуг, процессы управления развитием территории, вспомогательные процессы деятельности органа местного самоуправления, а также процедуры контроля и коррекции действующих процессов.

6. Специфика стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан обусловлена социально-политическими и историческими факторами. На начальном этапе демократических реформ сохранилась единая вертикаль органов государственной власти, включающая местные органы власти. Региональная элита самостоятельно определяла варианты развития и формы организации местного самоуправления.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации изложены в пяти научных публикациях, в том числе в одном из ведущих рецензируемых журналов, определенном Высшей аттестационной комиссией. Результаты работы были представлены на четырех научных конференциях: Республиканская научно-практическая конференция «Государство и общество: актуальные вопросы взаимодействия» (8 июня 2004 г., г. Казань); XLIII Международная научная конференция «Студент и научно-технический прогресс», диплом I степени (12-14 апреля 2005 г., г. Новосибирск); Республиканская научно-практическая конференция «Государственная инновационная политика» (24 мая 2005 г., г. Казань); XLIV Международная научная конференция «Студент и научно-технический прогресс», (12-14 апреля 2006 г., г. Новосибирск).

Базовые идеи и результаты исследования обсуждались на методологических семинарах кафедры государственного, муниципального управления и социологии Казанского государственного технологического университета.

Структура диссертации определена ее исследовательскими задачами и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений. Общий объем диссертации составляет 176 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во ВВЕДЕНИИ обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее научной разработанности, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, определена теоретико-методологическая основа и эмпирическая база диссертационного исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты исследования стратегического управления реформой местного самоуправления» исследуются основные концептуальные подходы к проблеме, выделяются и определяются исходные понятия, формируется методологическая база для последующего эмпирического анализа.

В первом параграфе «Стратегическое управление в системе современного управления: концептуализация понятий и подходов» определяется понятийный аппарат исследования, дается анализ

теоретического наследия классиков стратегического менеджмента, выделяются концептуальные опоры для дальнейшего исследования.

В ходе анализа было установлено, что ключевое значение для исследования стратегического управления реформой местного самоуправления на региональном уровне имеет лишь небольшое количество доктрин, идей и моделей из числа тех, что нашли отражение в многочисленных теориях стратегического менеджмента.

Выявление сущности и базовых принципов стратегического управления было бы невозможно без опоры на теоретические положения классиков стратегической управленческой мысли. Среди классического наследия стратегического менеджмента были выделены концепции Г. Хэмела, К. Прахалада и М. Портера. Последний сформулировал тезис об особом определении внешней среды как конкурентного взаимодействия всех субъектов, принадлежащих к конкретному сектору «индустрии». Главными элементами в построении стратегии являются: способность выделиться из конкурентной среды, лидерство в управлении и концентрация действия. Г. Хэмел, К. Прахалад в своей теории заявили о том, что система в окружающем мире, пронизанном отношениями жестокой конкуренции, способна формировать свою внешнюю среду посредством «стержневых компетенций».

Стратегическое управление применительно к исследуемой проблематике предполагает два аспекта.

Во-первых, важное значение для основополагающих принципов стратегического управления имеет контекстуальное планирование, где конкурирующие друг с другом муниципальные образования пытаются быть первыми в единой общей стратегии.

Во-вторых, для исследования стратегического управления реформой местного самоуправления на региональном уровне ключевое значение имеет модель устойчивого конкурентного преимущества. Развитие «стержневых компетенций» муниципальных образований приводит к созданию своих сильных позиций. Данные позиции и служат теми точками опоры и силы, вокруг которых и происходит формирование новой внешней среды.

Результатом того, как «стержневые компетенции» и «контекстуальное планирование» будут использоваться в стратегическом управлении реформой местного самоуправления, является повышение качества жизни населения, включающее

следующие элементы: предоставление муниципальных услуг, благоустройство местного сообщества.

Стратегия развития местных сообществ заключается в идее практической помощи жителям в переходе из состояния объекта воздействия в состояние субъектов действия, к тому, чтобы не просто реагировать на динамично развивающиеся ситуации, но активно действовать в новых условиях. Иными словами, развитие местных сообществ – многоплановая концепция, включающая гораздо больше содержания, нежели просто рыночные ценности. Предметом ее изучения является забота о благополучии людей, благоустройстве территории и развитии способности сообщества адаптироваться к переменам.

Представление о целях и результатах развития – необходимая предпосылка выбора ресурсов развития и, исходя из этого, определение способов осуществления политики местного развития. Существует определенная взаимосвязь между целями и результатами развития. Цель выступает как идеальное описание результата деятельности, а сама деятельность – как процесс достижения цели. В наиболее общем виде целью и результатом развития местного сообщества является благосостояние его населения. Благосостояние населения – главный результат развития местного сообщества, который материализуется в конкретных видах услуг, лучше удовлетворяющих потребности местного населения.

Во втором параграфе «Теоретические подходы к стратегическому управлению реформой местного самоуправления» определяется сущность стратегического управления реформой местного самоуправления, выявляются ключевые методологические позиции, определяются теоретические положения и установки, на основе которых формируется комплексная методология последующего эмпирического исследования.

Исходной категорией анализа является понятие «стратегическое управление реформой местного самоуправления». Основные усилия по его осмыслению были направлены на выявление социальной и управленческой сущности этого понятия и выделение тех его характеристик, которые могут быть использованы для дальнейшей работы.

Стратегическое управление реформой местного самоуправления является синтезом общеметодологических принципов стратегического управления с точки зрения менеджмента и реформирования, как

опосредованных общественных изменений определенной направленности.

Многообразие теоретико-методологических позиций определили авторский подход к исследуемой проблематике.

В соответствии со структурно-функциональным подходом местное самоуправление рассматривается в качестве частной социальной системы, где модель действия включает в себя: во-первых, действующее лицо, то есть, актора, наделённого стремлением действовать, имеющего определённые цели и способного описать способы его достижения; во-вторых, ситуационное окружение - изменяемые и неизменные факторы окружения, по отношению к которым направлено действие, и от которых оно зависит.

По содержанию стратегическое управление представляет собой деятельность, которая включает в себя выбор сферы и системы действий с определением достижения долгосрочных целей и обладанием гибкостью в условиях постоянно меняющихся условий внешней среды. Проблема определения исходных основ для теоретического моделирования процесса принятия государственных решений пока остается открытой. Американские ученые Г. Смит и Д. Мей называют полемику относительно двух основных рациональных и инкрементальных подходов к модели принятия государственных решений в известной мере искусственной, поскольку действия «производителей» решений, в принципе, не могут быть описаны на базе лишь одной теоретической модели или в рамках одной методологии. Одновременно с этим, идет поиск когнитивной модели, которая способна интерпретировать природу процесса принятия государственных решений, исходя из понимания его специфики (обусловленных ею ограничений, возможностей его функционирования и развития), как целеполагающей деятельности.

Субъектом стратегического управления реформой выступает государство, как социальный актор, - это, в первую очередь, носитель особого интереса, наличие которого проблематизирует ситуацию, интерпретирует установленные для целеполагания правила, а также предполагает ту или иную ответственность за занятую этим актором позицию и последствия принимаемых им решений.

Помимо изменений, осуществляемых властными институтами (скажем, изменение законодательных норм поведения и т.п.), понятие «стратегическое управление реформой» включает изменения в мотивациях и способах поведения членов общества, результаты их

хозяйственной активности, социокультурную и технологическую структуры общества.

В рамках стратегического управления реформой местного самоуправления основные функции и проблемы решаются благодаря развитию организационной структуры, лидерства, институтам социального контроля и механизмам социализации. Эти подсистемы позволяют рассматривать местное самоуправление как вид социальной системы, которая содержит всё необходимое для сохранения себя как самодостаточной системы.

Рассмотренные теоретические подходы к проблеме механизма социальных изменений свидетельствуют о том, что постепенно социологическая наука отошла от идеи, согласно которой существует доминантная причина социальных изменений. Это вполне правомерно, так как человеческая жизнедеятельность не может быть детерминирована только экономическими, политическими, культурными или другими факторами. Все они взаимосвязаны и переплетены.

Единство федерального, регионального и местного управления достигается при одном условии: воздействие федерального центра гармонизировано с системой управления в регионах и на местах и как единый процесс целенаправленного влияния стимулирует пробуждение самодеятельности и самоуправляемости местных сообществ, где живут и работают люди, реализуются их важнейшие потребности, обеспечивается достойное качество жизни.

Таким образом, методологическая база дальнейшего исследования носит комплексный характер. Она была сформирована на основе идей и наработок целого ряда направлений: теории стержневых компетенций, контекстуального планирования, а также исходных основ для теоретического моделирования процесса принятия государственных решений.

Вторая глава «Региональная модель стратегического управления реформой местного самоуправления: социологический анализ» посвящена анализу модели стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан. Выявлены основные тенденции и направления концепции стратегии развития местного самоуправления в Республике Татарстан, обозначены контуры формирования инновационной стратегии и даны научно-практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию стратегического управления. В ней также представлены результаты репрезентативного

социологического исследования по проблемам местного самоуправления в Республике Татарстан и экспертного опроса, проведенного диссертантом.

В первом параграфе «Специфика стратегического управления реформой местного самоуправления на региональном уровне» анализируются качественные изменения правовых основ и специфика стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан.

При исследовании стратегического управления реформой местного самоуправления диссертант исходит из того, что взгляд на «форму» местного самоуправления, независимую от исторических обстоятельств, на её миссию или идею, формирует «идеолог». Вторым участником процесса становится «инвентаризатор» всех ресурсов, всего наличного, чем обладают муниципальные образования. Стратегическое управление реформой местного самоуправления на региональном уровне, которое в той или иной мере, совмещает миссию и возможности ресурсов, предопределяет «организатор». Для государства в целом вопрос структурной составляющей стратегии является отдельной областью принятия решений, которая может обеспечивать или не позволять проводить стратегическое управление в государстве. Структурная составляющая стратегического управления реформой местного самоуправления настолько велика, что позволяет классифицировать деятельность государства в сфере местного самоуправления в качестве его функции, которая конкретно выражается в следующих стратегических задачах: а) осуществление государственно-правового регулирования, в котором определяются место и роль местного самоуправления в обществе и государственно-правовой надстройке; б) установление государственной политики в области развития местного самоуправления.

Специфика стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан обусловлена социально-политическими и историческими факторами. «Татарстанская модель» местного самоуправления определялась, в первую очередь, тем, что после проведения республиканского референдума о конституционно-правовом статусе Татарстана, принятия Конституции Республики Татарстан (1992 г.) и, в особенности, после подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и полномочий, республиканская власть получила

право проводить более самостоятельную политику, в том числе и при осуществлении политических реформ.

В настоящее время в результате реализации (2003-2006 гг.) реформы местного самоуправления в Республике Татарстан созданы правовые, институциональные и организационные условия для работы вновь образованных муниципальных образований. Местная власть в Республике Татарстан в определенной степени «едина»: у населения отсутствуют значимые различия между существующими органами местного самоуправления и той местной властью, которая существовала в Республике Татарстан до 1 января 2006 г.

Об этом свидетельствуют и результаты проведенного диссертантом исследования. В общественном сознании отчетливо прослеживается тенденция к «смещению» государственной власти и местного самоуправления. Понимание, близкое к конституционной трактовке местного самоуправления, свойственно примерно 20%¹ респондентам. Преобладающая часть респондентов (56%) называет «местным самоуправлением» выборные органы на местах, в компетенцию которых входит решение местных проблем. Ограниченность участия населения в управленческом процессе на местном уровне отмечают 55% экспертов как для существующей системы местного самоуправления, так и до начала реформы, когда глава администрации назначался Президентом Республики Татарстан.

Характер восприятия гражданами органов местного самоуправления в значительной степени обусловлен не только качеством предоставляемых муниципальных услуг и удовлетворенностью населения этими услугами, но и эффективностью коммуникации с органами местного самоуправления. Отсутствие в массовом сознании четкого образа местного самоуправления, в частности, объясняется относительно слабым (редким) непосредственным взаимодействием населения и местных властей. Так, 59,5% респондентов в органы местной власти не обращались, 15% обращались редко, 18% обращались очень редко, 7,5% никогда не обращались. Причем большое значение в этой коммуникации имеет «человеческий» фактор – то, как сотрудниками соответствующих учреждений ведется прием населения и оказывается содействие решению тех проблем, с которыми граждане к ним обращаются. Среди

¹ Выборка включала 439 жителей 10 населенных пунктов Республики Татарстан трудоспособных возрастов (женщины 18-54 лет и мужчины 18-59 лет), попавших в нее методом случайного отбора по месту жительства

тех, кто по каким-либо вопросам обращался в мэрию или районную администрацию, 47% считают, что проблему разрешили, 45% - «выслушали, но ничем не помогли» (проблема осталась не разрешенной), 8% - «отказали в помощи».

По мнению большинства опрошенных экспертов (89%) системная проблема состоит в том, что принятие хороших законов не сопровождается созданием всей необходимой «инфраструктуры управления», определяемой стратегией проведения реформ. В процессе стратегического управления необходима общественная поддержка, и управленческий механизм, позволяющий внедрить закон без искажений, и квалифицированные кадры, способные работать по этому закону. При этом структурной составляющей стратегией на современном этапе состояния государственного управления является радикальная реформа государственного управления, такой точки зрения придерживаются 48% экспертов.

По мнению экспертов, конфликты между региональными и местными властями практически отсутствуют. Абсолютное большинство экспертов (70%) указывают на отсутствие проблем во взаимоотношениях между руководителями республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, главная сложность задачи развития местного самоуправления заключается не в воспрепятствовании этому со стороны государственных органов, а в отсутствии действенных механизмов, в том числе регулировании взаимоотношений муниципальных служб и служащих с «потребителями услуг». Именно здесь находится главная точка роста, из которой может развиваться или не развиваться местное самоуправление, именно на этот аспект должны быть направлены усилия управленческой мысли. Это позволило сформулировать авторское понимание цели стратегического управления реформой местного самоуправления в Республике Татарстан. Главными целями стратегии управления реформой является повышение качества, доступности публичных услуг и устойчивое развитие местных сообществ в Республике Татарстан.

Развитие местного самоуправления происходит в результате эволюции прежней советской системы местной государственной власти с ее стереотипами в мышлении и практике организаторов этого процесса. Это осложняет выработку стратегии реформирования местного самоуправления в Республике Татарстан, сводя во многом проводимые в этом направлении меры лишь к воспроизводству

прежних моделей местного государственного управления с их новой демократической окраской. Но, с другой стороны, возврат к прежней системе местной власти, «сращивание» местной власти с органами государственной власти представляется экспертам нереальным (такой прогноз дают чуть более 9% экспертов).

Реформа местного самоуправления сосредотачивается вокруг решения двух важнейших проблем. Одна из них связана с политической составляющей и укоренена в сфере политики, тогда как другая связана с администрированием и вопросами эффективности. В рамках построения концепции стратегии развития местного самоуправления диссертант не преуменьшает важность политических факторов, но большее внимание уделяет именно вопросу влияния плохого или хорошего менеджмента на состояние муниципалитетов.

В целом, по данным исследования диссертанта, а также других социологических исследований последних лет, фиксируется наличие объективных предпосылок для улучшения качества предоставляемых публичных услуг.

Во втором параграфе «Концепция стратегии развития местного самоуправления» рассматриваются основные положения, исследуются базовые принципы и параметры новой управленческой парадигмы для осуществления стратегического управления реформой местного самоуправления.

На основании проведенного теоретического анализа и исследования в качестве основы построения концепции стратегии развития местного самоуправления в Республике Татарстан диссертант выдвигает ресурсно-ориентированную стратегию, основанную на следующих составляющих: ориентации на потребителя, организационной культуре и человеческих ресурсах.

До сих пор главные усилия направлялись на описание стратегических ресурсов успешных бизнес-организаций. Однако, никто еще не пытался выделить наиболее существенные для органов местного самоуправления ресурсы. Все это может объясняться только тем, что бизнес и органы местного самоуправления заполняют различные ниши, затрудняя идентификацию подобных ресурсов.

Эффективно работающий орган местного самоуправления должен обладать системой ориентации на потребителя и быть готовым предоставить услуги высокого качества и количества. Переход к такой стратегии требует того, чтобы органы местного самоуправления

перешли от ориентации на конечный продукт к ориентации на потребителя.

Органы местного самоуправления должны не только предоставлять услуги, но и, что более важно, контролировать их. Менеджмент, направленный на полный контроль качества (the total quality management - TQM), включает в себя четыре измерения. Первое измерение - это действенность – определить какие ресурсы необходимы для выполнения задачи? Второе - эффективность - каков уровень достижения ожидаемых целей с точки зрения потребителя? Третье измерение - качество - как оказана услуга? Четвертое измерение - это социально-психологический процесс - услуга может рассматриваться с социальной и психологической точки зрения.

Определение содержательных сторон качественного управления в процессе предоставления муниципальных услуг предполагает уточнение самой сути муниципальных услуг. В зависимости от формы предоставления диссертантом выделены услуги прямого и косвенного характера, а также муниципальные услуги классифицированы по функциональному характеру на административные и управленческие.

В ходе исследования выявлено, что построение системы управления качеством муниципальных услуг основано на выделении трех групп макропроцессов: процессы управления развитием территории; процессы предоставления административных услуг; вспомогательные (обеспечивающие) процессы деятельности муниципалитета, а также процедуры контроля и коррекции действующих процессов. Каждый из них предполагает наличие количественно выраженного результата муниципально-управленческой деятельности. При этом возникает методологически сложная и политически уязвимая задача вычленения результатов деятельности органа местного самоуправления, во-первых, из совокупного результата действий всего общества и, во-вторых, из совокупного результата деятельности двух уровней власти – федеральной и региональной. Последнее исключительно важно, поскольку они формируют направление и конечные результаты развития социально-экономической ситуации в стране в целом, в каждой отдельной сфере реализации общественных отношений, в каждом регионе и в муниципальном образовании.

Ресурсно-ориентированная стратегия объединит оценки государственного и муниципального управления с позиций и результативности, и эффективности, и целесообразности. При этом, на

параметры целесообразности проведения преобразований будет воздействовать множество факторов, лежащих за пределами непосредственной деятельности органов местного самоуправления.

Изучение массовых оценок является значимым компонентом ресурсно-ориентированной стратегии. Анализ количественных и качественных сторон уровня жизни с учетом не только объективных показателей социально-экономической статистики, но и «субъективного образа объективной действительности», с использованием социометрических технологий, опросов общественного мнения позволяют сформировать адекватное представление о ходе протекающих в местном сообществе процессов.

В отличие от региональных властей, представители органов местного самоуправления работают напрямую с населением, более остро ощущают обратную связь в управлении и в большей степени находятся под влиянием критики снизу. Перед ними стоит задача в удовлетворении повседневных нужд и запросов граждан. Регулярное отслеживание динамики интересов и потребностей различных социальных групп, отраженных в общественном мнении и нашедших в нем своеобразную форму самовыражения, дает возможность субъекту управления также предотвращать негативные последствия своих инновационных воздействий.

Первым этапом в реализации ресурсно-ориентированной стратегии реформы местного самоуправления в Республике Татарстан должно стать внедрение в практику муниципального управления типовой методики общественной оценки деятельности органов местного самоуправления. Результаты постоянного мониторинга будут основой для выработки «стержневых компетенций» у муниципальных образований и осуществления «контекстуального планирования», включающее в себя предоставление муниципальных услуг, благоустройство местного сообщества.

Современная практика муниципального управления, как профессиональная деятельность квалифицированных управленцев, все отчетливее приобретает черты корпоративного менеджмента, основываясь на использовании процессного, операционного, стратегического менеджмента, на управлении изменениями, привлечении ресурсов на благо ее развития. Принципиально новым в организации деятельности и управления органов местного самоуправления власти видится внедрение прокачественных методов управления, в основе которых находится переход на международные

стандарты системы управления качеством в обслуживании органами местного самоуправления граждан.

В **заключении** диссертации подведены итоги рассмотрения проблемы, сформулированы основные выводы и рекомендации.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в следующих **публикациях**:

1. Хайруллин А.Р. Стратегические аспекты реформы местного самоуправления//Вестник Казанского технологического университета. – 2006. – № 6. - С.147-151.
2. Хайруллин А.Р. Стратегия реформы местного самоуправления//XLIV Международная научная конференция «Студент и научно-технический прогресс: Управление»: сб. научн. тр./Сибирская академия государственной службы. – Новосибирск, 2006. - С.168-171.
3. Хайруллин А.Р. Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления//Государственная инновационная политика. Материалы республиканской научно-практической конференции/Институт государственной службы при Президенте Республики Татарстан. – Казань, 2005. – С. 47-51.
4. Хайруллин А.Р. Реформа местного самоуправления: эмпирический анализ территориальной организации муниципальных образований//XLIII Международная научная конференция «Студент и научно-технический прогресс: Управление»: сб. научн. тр./Сибирская академия государственной службы. – Новосибирск, 2005. - С.84-86.
5. Хайруллин А.Р. Реформирование территориальных основ местного самоуправления в Республике Татарстан//Государство и общество: актуальные вопросы взаимодействия. Материалы республиканской научно-практической конференции. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С.216-220.



Подписано к печати 24.01.2007 г. Заказ №76. Тираж 100 экз. Объем 1,1 п.л.
Издательство ООО «ШиП» г.Казань, ул. Декабристов, д. 186.