

На правах рукописи

Мячин Игорь Викторович

**РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ**

(на примере Краснодарского края)

22 00.08– Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



003071946

Майкоп – 2007

Диссертация выполнена на кафедре философии и социологии
ГОУ ВПО «Адыгейский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Хуако Заур Юсуфович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Асеев Юрий Иванович

кандидат социологических наук, доцент
Бондаренко Марина Викторовна

Ведущая организация: *Ростовский педагогический институт
ГОУ ВПО «Южный федеральный университет»*

Защита диссертации состоится *28 июля* 2007 г. в *10⁰⁰* час на заседании диссертационного совета КМ 212 001 04 при Адыгейском государственном университете по адресу: г Майкоп, ул Университетская, 208, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АГУ по адресу г. Майкоп, ул Университетская, 183

Автореферат разослан *24 апреля* 2006г

**Ученый секретарь
диссертационного совета**


С.А. Ляшова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс радикальных преобразований российского общества ставил перед собой две взаимосвязанные задачи С одной стороны, прервать полосу застоя, в котором оказалась советская система, и обеспечить большую открытость и возможность интеграции в мировое экономическое, политическое и культурное пространства С другой стороны, в нашей стране давно назревали демократические перемены, предполагавшие отказ от устаревших идеологических догм и политических механизмов

Все ускоряющиеся процессы социальной динамики вызывают необходимость большей гибкости управленческих структур Жесткие государственно-административные системы индустриального общества, с присущей ему этакратией, в условиях постиндустриального типа отношений становятся неэффективными Выход представляется в развитии низовых управленческих структур – местного самоуправления, которое, как показывает зарубежная практика, позволяет «решать основной круг вопросов жизнедеятельности граждан, а также развивать и укреплять межмуниципальные связи и таким образом стабилизировать общественную жизнь, сглаживать остроту возникающих в стране социально-экономических и политических кризисов»¹.

В России либерально-демократические преобразования позволили сделать существенный шаг в формировании фактически нового уровня власти – местного самоуправления, которое в функциональном плане дополняет и даже в чем-то корректирует действия государственной власти Однако время, прошедшее с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (август 1995 г), показывает, что тенденция приближения процесса принятия решений к гражданину имеет скорее декларируемый характер, нежели отражает реальное положение дел.

Местные структуры по существу превращаются в низовое звено государственно-административного аппарата, что в целом соответствует как объективно складывающимся обстоятельствам, так и особенностям отечественной политической культуры (патерналистские ориентации)

Реализующийся в Российской Федерации административно-территориальный тип местного самоуправления испытывает затруднения

¹ Рябченко Ю В Совершенствование государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации //Общество и политика Современные исследования, поиск концепций Под ред В Ю Большакова - СПб , 2000 - С 396

в организации местными структурами оперативного управления (сказываются большие расстояния между вверенными населенными пунктами) Более того, сложно выявить общие интересы на уровне значительного по географическим параметрам административного образования в силу различного социально-экономического положения сельских поселений и городов В этой связи главным являются создание благоприятных условий жизни для конкретных людей, проживающих на конкретной территории, юридическая проработка возможности организации местного самоуправления с учетом территориальных, демографических, социально-экономических и иных различий муниципальных образований, отнеса их к разным уровням местного самоуправления, разукрупнение уже существующих муниципальных образований и организация более компактных управленческих структур по поселенческому принципу

Такую возможность представляет Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако эффективная реализация его в трансформирующемся социуме требует солидной научной базы, предполагающей анализ не только предпосылок, но и первых результатов преобразований этой области общественной жизни

Степень научной разработанности проблемы. Внимание ученых к местному самоуправлению как объекту научного анализа проявляется еще в середине XIX столетия, когда с утверждением индустриального общественного типа обозначились проблемы, связанные в том числе и с вопросами организации социального управления на разных уровнях политико-территориальной структуры Собственно теоретические рассуждения строились вокруг выработки оптимальной модели сочетания государственной власти и местного самоуправления и, кроме того, были тесно связаны с реформаторскими процессами Особенно отчетливо это просматривается в эволюции отечественных теорий местного самоуправления

Общественная теория самоуправления (В Н Лешков, А И. Васильчиков) жестко противопоставляет общество государству, наделяя структуры местной власти (трактуемые как элементы гражданского общества) максимальной независимостью от государственной власти.

Государственная теория самоуправления (Л.Штайн, Р.Гнейст, А.Д.Градовский, В.П.Безобразов, Б.Н.Чичерин) видит в местном самоуправлении элемент государственного управления, для реализации которого привлекаются люди, знакомые с конкретными местными особенностями, то есть все полномочия местного самоуправления даны властью

государства, а самоуправленческие и бюрократические структуры рассматриваются как различные формы одной и той же государственной власти

Позже развитие традиций государственной теории привели к возникновению *юридической концепции*, стремящейся к разработке правового статуса местных структур через определение оптимальной модели сочетания полномочий государственной и местной властей. Последней предписывалась определенная самостоятельность в решении местных проблем, которая мыслилась как осуществление определенных государственных функций. Обобщенно феномен местного самоуправления трактовался как относительно децентрализованная форма государственного управления на местах (Ж.Ведель, Г.Брэбан)

Отечественные мыслители, занимающиеся разработкой теории местного самоуправления, с одной стороны, находились под влиянием мировых веяний, с другой – стремились, не расходясь с особенностями российской культурно-политической среды, призывая к осторожному заимствованию зарубежного опыта (А И Васильчиков).

В современной отечественной мысли проблема местного самоуправления оказалась актуализированной во многом в силу трансформационного процесса, серьезно затронувшего управленческую сферу. Большая открытость российского общества породила тенденции ориентации на зарубежный опыт организации низовых управленческих структур, что в плане эффективности не всегда сочетается с отечественной спецификой. В 90-е гг. в российских научных кругах дискуссия строилась вокруг двух проблем, актуальных для отечественной специфики: взаимодействия разных уровней власти – федерального, регионального и местного (В.Я Гельман, М Ю Мартынов, А Е Чирикова, Ж Т Тощенко, Т.Г. Цыбилов), а также противопоставления двух принципов организации местного самоуправления.

Административно-территориальный принцип (В Н Иванова) предполагает при формировании местных управленческих структур опираться на уже существующие административные районы, где сосредоточены необходимые ресурсы. Подобный подход во многом перекликается с традициями административно-командного управления предшествующей эпохи, доминирует в отечественной постперестроечной практике.

Сторонники *поселенческого принципа* (Ю В.Рябченко и др.) склонны считать, что базой местных структур должны становиться не административные районы, а конкретные локальные территории, где «граждане и представители местной власти знают друга друга в лицо, хорошо понимают общие проблемы и способны ответственно и сообща их решать»

В целом учет территориальной протяженности и национально-культурного многообразия российского социума заставляет большинство ученых признать, что эффективность того или иного подхода во многом зависит от средовых условий, куда относятся демографическая, этнокультурная, социально-экономическая и даже природно-географическая специфика. В начале 2000-х гг. коллективом ученых (А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев) разрабатывалась корпоративная теория местного самоуправления, позволяющая учесть как ментальные и культурно-цивилизационные особенности, так и современные реалии. Эта модель представляет собой серьезный шаг в направлении разработки теоретических принципов организации местной власти, отвечающей условиям постиндустриального социума.

Кроме того, социально-экономическая проблематика местного управления разрабатывалась в трудах А.Г. Воронина, В.А. Лапина, А.Н. Широкова, А.С. Автономова, А.А. Захарова, М.С. Халикова.

Последовавшие в 2000-е гг. шаги центральной власти затрагивали вопросы реформирования местного самоуправления в направлении создания больших возможностей реализации именно поселенческого принципа. Таким образом, расширились эмпирические возможности исследователей проблем местного самоуправления.

Объектом исследования является система местного самоуправления России на современном этапе.

Предметом исследования являются социальные факторы, влияющие на реформу местного самоуправления в современной России.

Основная цель работы заключается в анализе социальных проблем реформы местного самоуправления в России на современном этапе (на примере Краснодарского края).

Достижение поставленной цели требует решения следующих исследовательских задач:

- 1) проанализировать основные концепции социального управления, его функции, методы, законы, а также основные этапы, содержание и эволюцию российских систем местного самоуправления и традиционные практики местного самоуправления в российском обществе в историческом аспекте,
- 2) обобщить теоретические модели местного самоуправления и обозначить общезначимые и специфически российские подходы,
- 3) выявить тенденции трансформации управленческих технологий в процессе становления постиндустриального общества,

4) рассмотреть содержание и выявить предварительные результаты реформы местного самоуправления в современной России,

5) выявить характер и специфику реализации реформы местного самоуправления в Краснодарском крае (социально-экономические, политико-правовые, кадровые аспекты),

6) разработать рекомендации по дальнейшему развитию системы местного самоуправления на региональном уровне

Теоретико-методологическую основу диссертации составили принципы структурно-функционального анализа, теория мир-системного анализа (И Уолерстайн), классические работы М Вебера, концепции постиндустриального и информационного общества (М.Кастельс, Т Умесао, В Иноземцев)

Новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем

- рассмотрены традиционные практики местного самоуправления в российском обществе в историческом аспекте,

- проанализированы трансформации управленческих практик современной России на федеральном, региональном, местном уровнях,

- выявлены предварительные результаты реформы местного самоуправления в современной России;

- обозначены социально-экономические, политико-правовые и кадровые аспекты реформы местного самоуправления на региональном уровне (на материалах конкретно-социологического исследования),

- разработаны рекомендации по дальнейшему развитию системы местного самоуправления на региональном

Научные результаты, полученные в диссертации, представлены в выносимых на защиту положениях:

1. Современное российское общество трансформируется в условиях устойчивого влияния глобализации, носящей объективный характер и служащей значимым фактором внутренних общественных процессов Это актуализирует необходимость выработки определенной стратегии развития, усиливающей конструктивные стороны глобализации и сводящей к минимуму деструктивные На уровне местного самоуправления определяющее значение имеет управленческая культура, опирающаяся на лучшие достижения управленческой мысли, при сохранении национальной политико-культурной идентичности В развитии системы местного самоуправления в современной России нужно выделить корпоративную модель, основанную на принципах совладения и сораспоряжения корпора-

тивной собственностью. Когда центр делегирует местному сообществу все права распоряжения ресурсами (экономическими, административно-правовыми, культурными и т.д.) источником развития будут являться не только центр, но и местные сообщества.

2. Анализ традиционных практик местного самоуправления в российском обществе в историческом аспекте показывает, что, с одной стороны, российской управленческой культуре присущи универсальные черты. В то же время специфика управленческих технологий, распространенных в России, складывается под влиянием трех групп факторов - пространственно-географических (обширная территория, требующая авторитарной властной вертикали), культурной традиции, опирающейся на элементы народного сознания (этатизм, патерналистическое восприятие государственной власти) и работающей на формирование авторитарного типа политической культуры, влияния внешних условий, связанных с глобализацией и большей открытостью российского общества в результате рыночных преобразований. В силу этого отечественному социуму традиционно присущ приоритет государственных действий в отношении социального управления перед тенденциями самоуправления, зарождающимися в обществе.

3. Рассмотрение трансформаций управленческих практик современной России на федеральном, региональном, местном уровнях показывает, что для становления и развития местного самоуправления решающее значение приобретают два фактора - региональный контекст (хозяйственно-территориальные позиции региона, особенности его политического пространства) и человеческий капитал, наделенный соответствующими социальными ресурсами. В целом можно отметить тенденцию сокращения местной автономии (объем компетенции, иммунитет от вмешательства со стороны вышестоящих органов), что объясняется

- 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 (стремление местных чиновников к включению в управленческую вертикаль),

- неблагоприятной экономической ситуацией, усиливающей зависимость от центральных и региональных властей,

- настроенностью общественного сознания на государственно-патерналистскую модель политических отношений, отсутствием ценностных предпосылок создания местного сообщества.

4 Предварительные результаты реформы местного самоуправления в современной России позволяют выявить и негативные тенденции отсутствие определенности по поводу утверждения границ муниципальных образований в некоторых субъектах России и возникновение сложностей при утверждении и определении статуса закрытых административно-территориальных образований, наличие проблем финансового характера, связанных с недостаточностью средств для выполнения возложенных на вновь образованные структуры функций, недостаточный уровень компетентности кадрового состава вновь создаваемых структур и др

5 На основе эмпирического анализа социально-экономической и политико-правовой составляющей реформы местного самоуправления в Краснодарском крае можно сделать определенные выводы

Во-первых, говоря первоначальных результатах реформы, следует отметить наличие реальных позитивных сдвигов («власть стала ближе к народу»), на которые указывает подавляющее большинство экспертов и опрошенного населения Вместе с тем население гораздо более скептически настроено в отношении способности вновь созданных структур местного самоуправления решать проблемы конкретного поселения Во-вторых, несмотря на наметившиеся положительные тенденции, наиболее актуальной проблемой являются масштабы самостоятельности вновь создаваемых органов местной власти, которые должны определяться законодательно, а также (что еще важнее) подкрепляться основательной финансовой базой, гармонично сочетаемой системой отношений бюджетов всех уровней

6 Рассмотрение кадровых аспектов реформы местного самоуправления в Краснодарском крае на конкретно-эмпирическом материале показывает, что существует проблема подготовки специалиста-управленца для местных административных структур, которая должна преследовать двойную цель - дать необходимые теоретические знания и привить навыки практического применения знаний Актуальной является проблема формирования личных качеств, выходящих за рамки профессиональной компетенции, и она связана с преодолением социализирующего воздействия анонимизационного социума, в котором по-прежнему наблюдается ценностно-нормативная неопределенность, а также проблема дисфункциональности избирательных механизмов, которые фактически не выступают в качестве «фильтра» отбора кадров по морально-нравственному критерию

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что представленный в работе материал и выводы могут использоваться для дальнейшего изучения эволюции

управленческих механизмов в глобализирующемся мире, вследствие которого актуализируется проблема гибкости властных структур, особенно на местном уровне. Показано, что в условиях распространения постиндустриального типа социальных отношений и усиления общественной динамики возрастает значение людских ресурсов или человеческого капитала, анализ факторов формирования которого может послужить отправной точкой ряда диссертационных исследований.

Результаты диссертационной работы могут быть использованы при формировании дальнейших законодательных инициатив в отношении гармонизации взаимодействия федеральной, региональной и местной структур власти. В этом плане представляется важной дальнейшая разработка правовых и экономических механизмов бюджетных отношений всех уровней власти. Результаты исследования могут представить интерес в процессе практического совершенствования систем управления местной власти, причем как в плане выработки оптимальной стратегий отношений с властными институтами более высокого уровня, так и в контексте разработки эффективного механизма отбора кандидатов на должности во вновь созданных управленческих структурах. Представленный в диссертации систематизированный материал может быть включен в учебные курсы по социологии управления, социологии политики, государственному и муниципальному управлению и др.

Структура работы опирается на цель и поставленные задачи. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** дается обоснование актуальности темы исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, а также цели и задачи. Кроме того, дается характеристика методологической и эмпирической базы диссертационного исследования, указываются элементы научной новизны, формулируются выносимые на защиту положения, освещается теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава диссертации «**Теоретико-методологические основания исследования**» состоит из четырех параграфов и посвящена разработке теоретических основ исследования проблемы реформы местного самоуправления в современной России, анализу управления как социаль-

ного феномена, а также его функциональных особенностей в условиях постиндустриального типа общественных отношений

В параграфе «Социальное управление: функции, методы, законы» раскрывается природа социального управления, под которым понимается основанный на достоверном знании процесс сознательного, систематического воздействия субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (управляемую подсистему). Отмечается, что в рамках социальной системы воздействие субъекта на объект управления не должно являться стихийным и случайным.² Успех управленческой деятельности напрямую зависит от возможности ее оптимальной организации, определяемой совокупностью общественных условий. Тем самым, с одной стороны перед социальным управлением выдвигается ряд объективных задач, порождаемых конкретной социальной реальностью, с другой – сама сфера социального управления есть продукт определенной стадии социальной эволюции.

Современные институты управления обычно представляют собой сложную, многоуровневую структуру разнообразных управленческих методов, механизмов, технологий, ориентирующихся на элементы быстро меняющейся свое состояние социальной среды. Поэтому важнейшим законом современности является передача функций управления низовым структурам - гражданским институтам, местным сообществам «Местное самоуправление справедливо отмечают исследователи, - отвечает двум основным социальным запросам. во-первых, реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, во-вторых, созданию эффективной власти на местах, способной удовлетворять как жизненно важные потребности населения, так и интересы общегосударственного развития»³. В процессе ускорения общественной динамики актуализируется проявление общественных сил саморегулирования и саморазвития.

Параграф второй «Теоретические модели местного самоуправления» посвящен анализу теоретических разработок моделей социального управления. Научный подход к проблемам социального управления оказался особенно востребованным с распространением промышленного типа общественных отношений, хотя вектор теоретических поисков во многом задавался культурно-цивилизационной, а так же политической спецификой. Так, развитие западной управленческой мысли в основном шло в русле проблем организационно-производственной среды, а российская

² Глушенко Е.В. Теория управления / Е.В. Глушенко, Е.В. Захарова, Ю.В. Тихонравов. - М., 1997 - С. 9

³ Муниципальная наука: теория, методология, практика / Под общ. ред. В.Н. Иванова. - М., 2003 - С. 60

наука управления преимущественно была ориентирована на вопросы государственного управления.

В истории мировой социальной практики использовались в основном три модели местного самоуправления. англосаксонская (Великобритания), континентальная (Франция), а также смешанная (Германия) Их различия, в первую очередь, касались двух сторон «общественного противоречия между необходимостью централизации и децентрализации власти»⁴, то есть степени сочетания полномочий государственного управления и местного самоуправления Подобная проблема получала неоднозначное толкование в теоретических разработках ученых, стремившихся сформулировать оптимальную модель местного самоуправления

Общественная теория самоуправления исходила из противопоставления государства и общества. За местными сообществами признавалась максимальная свобода в осуществлении своих насущных задач, в переоценке степени обособленности местных органов от центральных властных структур

Государственная теория самоуправления определяет местное самоуправление как элемент государственной управленческой системы Все полномочия местного самоуправления даются властью государства Однако местное самоуправление существует не только для исполнения функций государственного управления, но и для специфически корпоративных интересов населения на подведомственной им территории

В постперестроечной России была сделана попытка, сформировать структуры местного самоуправления, выведенные за рамки государственной власти Теоретическая модель местного самоуправления, наиболее оптимальная для российских условий, основывалась на принципах корпоративизма с учетом как ментальной и культурно-цивилизационной специфики (общинность), так и современных реалий, преимущественно социально-экономического характера (количественное превалирование малоимущих, экономически «слабых» слоев) Суть корпоративного принципа заключается в доминировании принципов совладения и сораспоряжения корпоративной собственностью в рамках договорных отношений между центральной властью и местными выборными органами При корпоративизме пирамида общественной жизни принимает устойчивое положение, поскольку источником развития будут являться не только центр, но и местные сообщества Именно корпоративной модели удастся в полной мере учесть как ситуационную, так и культурно-традиционную специфику

⁴ Муниципальная наука теория, методология, практика / Под общ. ред. В.Н. Иванова. - М., 2003 - С. 64

В третьем параграфе «Динамика управленческих технологий в индустриальном – постиндустриальном обществах» затрагивается проблема изменений управленческих систем вкупе в тесной связи распространением постиндустриального типа общественных отношений. И это особенно актуально для российского социума.

Социальная динамика существенным образом отражается на управленческих подходах. В доиндустриальную эпоху решения преимущественно вырабатывались на основе определенных ценностных позиций, в том числе и религиозных, тем самым снимая с принимающего решение человека определенную долю ответственности. В период индустриализации утверждается метод, предписывающий управленческому субъекту брать на себя всю тяжесть ответственности за реализацию управленческой инициативы. В силу все возрастающего многообразия и тесного переплетения социальных взаимодействий возникает необходимость усложнения регулирующих общественный порядок структур. При индустриализме общим знаменателем для всех управленческих структур является их организация на основе рационального анализа.

С распространением постиндустриальных тенденций управленческая система, эффективная в индустриальном обществе, стала давать сбои. Выделяются следующие особенности постиндустриального общественного типа, послужившие толчком для появления принципиально новых управленческих технологий.

Во-первых, наукоемкие технологии, усложняющие сферу труда и создающие принципиально новые продукты.

Во-вторых, растущее многообразие социально-экономических отношений в условиях формирования мировой экономической системы (глобализация).

В-третьих, информационная революция, в результате которой информация стала выдвигаться на роль главного общественного ресурса.

В условиях постиндустриального общества управленческая сфера претерпевает изменения в определенных направлениях.

1) Большая гибкость управленческих структур, необходимая при адаптации общественных систем к процессам глобализации. Общественная среда стала заметнее ориентироваться не на внутренние условия, а на внешние. Это требует быстрой переработки мощных пластов разнообразной, зачастую противоречивой информации, что предполагает способность к управленческим новациям и оперативной реакции.

2) Под влиянием постиндустриальных тенденций происходит своего рода децентрализация - перераспределение полномочий от центра к региональным и местным управленческим структурам. По мнению А.Тоффлера, обществам «третьей волны» присуще усиление многообразия социальной жизни, что неизбежно приведет к принципу «разделения ответственности в принятии решений»⁵. Разгрузка центральных государственных органов необходима, прежде всего, для усиления адаптивных возможностей социальной системы в условиях глобализирующегося мира, в силу чего в странах, вступающих в постиндустриальную фазу, наблюдается усиление активности местных организаций, оппонировавших центральной децентрализации.

3) Постиндустриальное общество формирует своего рода социальный запрос на интеллектуальный, творческий труд, подготавливая условия для появления «класса интеллектуалов», представителям которого присуща личностная уникальность, незаменимость. Отсюда одним из ключевых ресурсов развития постиндустриального общества, причем не только в сфере производственных отношений, но и в области политического управления, являются люди, владеющие соответствующими знаниями и навыками – человеческий капитал.

В четвертом параграфе «**Особенности социального управления в условиях трансформационных процессов**» предпринимается попытка выявить особенности управленческой сферы трансформирующегося российского социума, пока не преодолевшего кризисный период.

Обобщение теоретических подходов к социальной трансформации российского общества приводит к предварительному заключению. С одной стороны, следует видеть в отечественной трансформации определенный результат общемировых тенденций, направленных на формирование единого мирового порядка, иерархического характера. С другой стороны, отечественные преобразования демонстрируют сильное влияние культурно-цивилизационного фактора, на чем основывается своеобразие российского периферийного капитализма. Эти обстоятельства находят отражение во всех значимых сферах общественной жизни, существенно корректируя ее системообразующие принципы, в том числе и принцип социального управления.

Последствия глобализации неоднозначны, а потому для конкретной общественной системы очень важна выработка определенной стратегии развития, усиливающей конструктивные стороны глобализации и сводя-

⁵ Тоффлер А. Третья волна - М. 2001 - С.24

шей к минимуму деструктивные. Особое значение приобретает управленческая культура, вооруженная передовыми технологиями при сохранении национальной политико-культурной идентичности

В условиях кризиса стратегия российского общества никак невозможна без участия государства в качестве главного управляющего субъекта, предполагающего распределение функций социального управления по трем уровням – федеральном, региональном, местном. Если на первом уровне в качестве управляющего субъекта выступает государство, то на втором – регион. Обе ветви политики должны иметь механизм согласования и взаимодействия⁶. На третьем уровне в качестве главных действующих субъектов управления выступают муниципальные сообщества, органы местного самоуправления, куда центральные и региональные органы делегируют ресурсы и властные полномочия для решения местных вопросов

В условиях глобализации необходимой становится децентрализация, которая способствует выработке действенных структур гражданского общества, ядром которого и выступают местные органы. Здесь властные отношения выражаются, в первую очередь, как власть самих граждан через местное самоуправление

Открытость местного сообщества означает, что фактором его развития являются как мировые процессы, задающие определенные унификационные тенденции, так и самобытные черты национальной культурной традиции. Подобное условие может оказаться решающим не только в плане выработки эффективной системы управления, но и в отношении перспектив международного статуса

Вторая глава «Эволюция российских систем местного самоуправления: традиции и современность» посвящена политико-управленческим аспектам развития отечественного социума на предмет выявления устойчивых черт, воплотившихся в формировании современных систем управления на местном уровне. Особое внимание уделяется способам сочетания исторически сложившихся и заимствованных из зарубежного опыта управленческих форм. Самоуправляющиеся тенденции в большей степени заявляли о себе в периоды глубоких политических кризисов российского общества, когда ослаблялся контроль государственных структур (институты Советов в начале XX в. и в перестроечную эпоху)

В первом параграфе **«Традиции местного самоуправления российского социума»** предпринимается попытка исторического анализа складывающихся местных структур управления

⁶Основы социального управления / Под ред. В. Н. Иванова - М., 2001 - С. 204

Традиционная управленческая модель российского общества формировалась под влиянием определенных социально-исторических и природно-географических условий. Специфической чертой отечественной политической культуры, особенно значимой для понимания управленческой традиции, явился патернализм, суть которого сводилась к восприятию в общественном сознании отношений «государство – подданные» как отношения в большой семье. Подобные отношения, носившие авторитарную окраску, закреплялись уже в первичной ячейке общества, крестьянской семье, будучи освящены авторитетом православия. Тем самым патернализм закрепился в российской ментальности в качестве аксиомы, культурного архетипа⁷.

Современные исследователи подчеркивают мобилизационный тип социального управления, присущий отечественному социуму на протяжении большей части его истории и опирающийся на авторитарные элементы российской политической культуры.

Отечественному социуму был присущ и другой способ регуляции общественных отношений, распространенный преимущественно в аграрной среде и обозначенный как корпоративно-демократический, который у славянских народов и основывался на договорных отношениях, предполагая не столько ориентацию на центральную власть, сколько стимуляцию развития гражданских институтов – территориальных, трудовых организаций на местах.

Российское общество характеризовалось приоритетом государственных действий в отношении социального управления перед зарождающимися тенденциями самоуправления. Причем функциональная роль представительных органов все уменьшалась. С формированием централизованного государства (княжеский период X-XIV вв.) обнаруживается стремление центральных структур ограничить влияние самоуправленческих тенденций, что более отчетливо проявилось во Владимиро-Суздальском княжестве, менее – в Новгородской республике. Формирование структур самодержавной власти работало на усиление подобной тенденции, что было продемонстрировано в московский, императорский периоды, хотя и было положено начало юридическому закреплению складывающихся «снизу» структур управления – появление земств. Историческая практика западных стран демонстрирует иную тенденцию, в которых значение представительных структур скорее возросло.

⁷ Ермоленко Т.Ф. Патернализм в политической культуре России // Российская историческая политология / Под ред. Кислицына С.А. - Ростов-на-Дону, 1998 - С. 225

Самоуправляющиеся тенденции в большей степени заявляли о себе в периоды глубоких политических кризисов российского общества, когда ослаблялся контроль государственных структур (институты Советов в начале XX в и в перестроечную эпоху)

Превалирование центральной власти во многом отвечало потребностям быстрой мобилизации общества в силу определенных обстоятельств (Великая Отечественная война, индустриализация) В то же время ориентация сугубо на административные методы приводила к «незнанию общества, в котором живем»

Эволюционная логика управленческих моделей российского общества склонна в некоторых принципиальных моментах копировать мировой опыт Так, формирование абсолютизма привело к распространению бюрократического феномена Во второй половине XX в. значение внешнего фактора усиливается особенно с преодолением изоляционизма советской эпохи Интеграция страны в мировое сообщество сопровождается распространением элементов постиндустриального типа общественных отношений, актуализируя (как и в остальном мире) проблему децентрализации, которая была закреплена в законе о местном самоуправлении 1995 года

Во втором параграфе «**Политические трансформации современной России: федеральный, региональный, местный уровни**» анализируются изменения управленческих структур в постперестроечный период, фактически определяющие проблемное поле для реформы местного самоуправления. В 90-е гг сложилась мощная институциональная структура, представляющая собой органичное переплетение формальных и неформальных социальных взаимодействий⁸ Преобразования властных отношений происходили на всех трех уровнях федеральном, региональном, местном

На *федеральном* уровне преобразования поначалу поводились в русле классических либеральных моделей, предписывающих минимум государственного вмешательства в общественные процессы, что противоречило отечественной политической традиции. В результате общество, лишившись привычного жесткого контроля со стороны центра, стало создавать свои собственные, выходящие за рамки правового пространства, регулирующие организации, с использованием при этом традиционных механизмов С другой стороны, государственная власть, резко ограничив контроль за сферами общественной жизни (право, социальная защита, эконо-

⁸ Заславская Т И О смысле предварительных итогов российской трансформации //Куда пришла Россия? Итоги социетальной трансформации - М ,2003 - С 392-393

мика), в определенных аспектах также сохранила традиционную специфику - возрастание авторитарных тенденций при проведении жесткого прозападного курса. Внутренняя политика государственных структур переориентируется в сторону восстановления властной вертикали, чтобы сделать общественные процессы более контролируемыми.

К первой половине 2000-х гг сформировавшаяся в России система политической власти адекватна как выбранной модели социально-экономического развития, так и российской политической культуре⁹. Для государственной власти (характерны фактическая автономия государственной власти от общества и усиливающаяся безальтернативность власти).

На региональном уровне ослабление центрального контроля в первой половине 1990-х гг усилило значимость региональных властных структур, что в некоторых случаях принимало форму центробежных тенденций. Кроме того, ослабление государственной распределительной функции в постсоветской России усилило экономическое неравенство регионов. Предпринятые в этом серьезные шаги по децентрализации (создание федеральных округов, института полпреда) дали лишь частичный результат.

Таким образом, на региональном уровне именно власть оказывается решающим фактором политических отношений, постепенно обретая «черты самодостаточности, самооценности, системности, что вносит существенные коррективы в механизмы разделения властей в провинции»¹⁰.

Преобразования местного уровня власти поначалу предполагали формирование институтов местного самоуправления на основе западного образца, чему предшествовала силовая ликвидация традиционных структур местной власти (Советы), успевших сформироваться в перестроечный период. В условиях расширения теневых практик в управленческой сфере, сепаратизма региональных властей, а также экономического кризиса насаждение начал местного самоуправления «сверху» ориентировалось не столько на задачи совершенствования управленческой системы, сколько диктовалось задачами внутренней политической борьбы.

Начиная с 2000 г политика центра по отношению к местной автономии стала принципиально меняться в сторону рецентрализации - превращению органов местного самоуправления в нижнее звено «исполнительной вертикали», что естественно снижает возможности расширения автономии местного самоуправления. Подобный процесс воспринимался неоднозначно.

⁹ Дахин В.Н. Исторические детерминанты политического развития современной России // Там же - С. 35

¹⁰ Барзилов С. Губернаторская власть как институт и субъект регионального политического пространства // Регион как субъект политики и общественных отношений. Научные доклады - М., 2000 - С. 139

С одной стороны, совершенно очевидно, что без солидной масштабной поддержки государства местному сообществу не выжить, особенно в области здравоохранения, образования, социального обслуживания, экономического роста и социальной поддержки. С другой стороны, включение местных органов в главную административную систему означает их дальнейшую бюрократизацию, со всеми ее негативными последствиями.

Состояние сферы местного самоуправления в первой половине 2000-х гг. отмечается тенденцией сокращения местной автономии, что объясняется реставрационной направленностью процессов в российском социуме, новизной в отечественной социальной практике местного самоуправления как социального института, неблагоприятной экономической ситуацией, настроенностью общественного сознания на государственно-патерналистскую модель политических отношений,

В российских условиях решающее значение приобретает региональный контекст, включающий хозяйственно-территориальные позиции региона и особенности его политического пространства, а также человеческий капитал, наделенный соответствующими социальными ресурсами.

Третья глава – «**Реформа местного самоуправления: социальная проблематика и перспективы**» посвящена выявлению проблематики реформы местного самоуправления на основе анализа ее первоначальных результатов.

В параграфе «**Содержание и ход реформы местного самоуправления, предварительные результаты**» дается анализ наиболее типичных для России трудностей, с которыми столкнулась реализация реформы местного самоуправления.

Согласно положениям Закона №131-ФЗ всеми субъектами Российской Федерации осуществляется реформирование структуры местного самоуправления, результатом которого явилась двухуровневая система местного самоуправления. Первый уровень включает муниципальный район, городской округ. В структуру муниципального района входят сельские и городские поселения, составляющие второй уровень.

Реформа местного самоуправления предполагала значительное увеличение числа муниципальных образований, что вызывает затруднения самого различного характера: в ряде субъектов Российской Федерации не существует определенности по поводу утверждения границ муниципальных образований, возникновение сложностей в процессе утверждения статуса (закрытых административно-территориальных образований), отмечается финансовая проблема, связанная с недостаточностью средств

для выполнения возложенных на вновь образованные структуры функций, а также кадры. Выполнять роль своеобразного баланса между населением и федеральной властью могут только подготовленные люди, которых в настоящий момент явно недостаточно - при потребности в 160 тыс специалистов, подготовлено только 40 тыс.

Во втором параграфе «Реформа местного самоуправления в Краснодарском крае: региональная специфика» рассматривается ход реформы местного самоуправления в рамках отдельно взятого региона, анализируется отношение населения и экспертного сообщества (сотрудники администраций муниципальных образований, депутаты местных советов), выявленное с помощью анкетного опроса. Естественно, что каждая группа респондентов обладает своими отличительными характеристиками. Представители экспертного сообщества более осведомлены по поводу содержания реформы местного самоуправления. В то же время обе эти группы не избежали оценочного субъективизма, что учитывалось при анализе ответов. В целом же полученные данные позволяют сделать следующие выводы относительно первоначальных результатов реформы относительно ее *социально-экономических и политико-правовых* аспектов.

Во-первых, характерно наличие позитивных сдвигов, выражающихся, прежде всего в реальном функционировании вновь сформированных структур местного самоуправления. Здесь сходятся во мнении большинство экспертов и неэкспертов, в целом более скептически настроенного к реформе. Отрицают способность местной власти решать проблемы населения 9% представителей первой группы и 16% - второй.

Во-вторых, отмечается, что действие закона 131-ФЗ выявило наиболее болезненные проблемы. Так, животрепещущей проблемой являются масштабы самостоятельности вновь создаваемых органов местной власти, которые должны определяться законодательно, а также (что еще важнее) подкрепляться основательной финансовой базой, то есть гармонично сочетаемой системой отношений бюджетов всех уровней. Именно на проблемы финансирования, вызванные неотрегулированностью межбюджетных отношений, указывают представители экспертного сообщества, точка зрения которых представляется более компетентной при определении степени значимости трудностей, с которыми столкнулась реализация реформы.

Немаловажное значение приобретают *кадровые* аспекты реформы местного самоуправления. В условиях распространяющегося постиндустриального типа общественных отношений человеческий капитал превращается в один из основных социальных ресурсов. Обе группы респондентов

отмечают актуальность качественного состояния кадров доля определивших высокую степень значимости квалификации кадров в обеих группах почти одинакова. 44,7% у экспертов и 45,2% у неэкспертов. Основными факторами воспроизводства человеческого капитала признаются система образования и культура общества, состояние которых определяется либо как удовлетворительное с тенденциями к снижению, (образовательный комплекс) либо как кризисное (культура)

Респондентами обеих групп отмечаются недостатки представителей местных властей как образовательного-практического, так и морального характера. Причем обеими группами расставляются различные акценты. Так, эксперты склонны заострять внимание на недостаточности образовательной подготовки, тогда как людям «со стороны» явственным представляется нехватка практических навыков. Неэксперты более критично настроены в отношении моральных качеств местных чиновников (нечестность, безответственность), тогда как сами эксперты в плане критической самооценки скорее предпочитают на первый план выдвигать недостаток волевых качеств.

В отношении состояния человеческого ресурса, используемого в местных управленческих структурах, можно сделать однозначные выводы.

Во-первых, наличествует проблема образования, имеющая общероссийские масштабы. В то же время данные опроса показывают, что сама образовательная среда слабо связана с управленческой практикой. Отсюда проблемы подготовки специалиста-управленца для местных административных структур приобретают двойное значение - дать необходимые теоретические знания и привить навыки практического применения знаний.

Во-вторых, проблема формирования личных качеств чиновника местной власти связана с преодолением как социализирующего воздействия анонимизационного социума, в котором по-прежнему наблюдается ценностно-нормативная неопределенность, так и проблема дисфункциональности избирательных механизмов, которые фактически не выступают в качестве «фильтра» отбора кадров по морально-нравственному критерию.

Параграф третий **«Перспективы реформы местного самоуправления»** содержит рекомендации положения по усилению эффективности реформы местного самоуправления, главными стратегическими целями которой является, с одной стороны, повышение гибкости механизмов через децентрализацию государственной власти на местном уровне, с другой – создание социальной и правовой базы гражданского общества.

На основе обобщения в диссертационном исследовании материала уместными представляются следующие рекомендательные заключения

1 Успех реформы во многом определяется экономическими возможностями вновь создаваемых структур управления, где ситуация выглядит наименее удовлетворительной. Отсюда закономерными являются перераспределение налоговых поступлений в пользу местных бюджетов, финансовая подпитка со стороны федерального центра, что, возможно, дополнительно усилит самостоятельность местных властей в отношении региональных администраций

2 Немаловажен вопрос более рационального (целевого) использования средств, предоставленных в распоряжение местных управленческих структур

3. Острой становится необходимость подготовки квалифицированных кадров (качества человеческого капитала) в разных направлениях. С одной стороны, профессиональная подготовка, с другой - моральный облик работников местных управленческих структур, чему может содействовать выработка соответствующего избирательного механизма.

4 Для придания большей гибкости местному самоуправлению необходимо обеспечить ему большую самостоятельность и независимость прежде всего от структур региональной администрации. Представляется уместным поднятие статуса местного самоуправления как политического субъекта. На это могут быть направлены меры по координации деятельности муниципальных образований с учетом соответствующей правовой базы

В заключении подводятся основные итоги исследования, намечаются перспективы дальнейшей работы над обозначенной проблемой

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Мячин И В* Особенности социального управления в условиях трансформационных процессов в России / *И В Мячин* // История и обществознание научный и учебно-методический ежегодник – Вып 5. – Армавир, 2007 – С 151-157

2. *Мячин И В* Содержание и ход реформы местного самоуправления (социально-политический анализ) / *И В Мячин* // Социальная политика и социология – 2007. - № 2 – 0,4 п.л.

3 *Мячин И В* Актуальные проблемы реформы местного самоуправления в современной России / *И В Мячин* – Краснодар. КГАУ, 2007 – 36 с

4 *Мячин И В* Региональная специфика реформы местного самоуправления / *И В Мячин* // Культурная жизнь Юга России - № – 2007.

Сдано в набор 14 05 07 Подписано в печать 15 05 07 Бумага типографская №1 Формат бумаги 60х84 Гарнитура Times New Roman Печ л 1,4 Тираж 100 экз Заказ 069

Отпечатано на участке оперативной полиграфии Адыгейского государственного университета.
385000, г Майкоп, ул Университетская, 208