

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

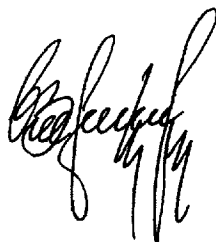
ШРЕЙДЕР
Виктор Филиппович

**РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(на примере г. Омска)**

Специальность:
**23.00.02 — политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Санкт-Петербург
2006



Диссертация выполнена на кафедре конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета

Научный консультант: Доктор политических наук, профессор
СТРЕБКОВ Александр Иванович

Официальные оппоненты: Доктор политических наук, профессор
АЧКАСОВА Вера Алексеевна
Доктор социологических наук, профессор
ГРИБАНОВА Галина Исааковна
Доктор философских наук, профессор
КОСОВ Юрий Васильевич

Ведущая организация: Балтийский государственный технический университет «Военмех» им. Д. Ф. Устинова

Защита состоится «23» ноября 2006 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д.212.232.14 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д.5, факультет философии и политологии СПбГУ, ауд. 149.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «10» 10 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор политических наук, профессор

 В. А. Ачкасов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Непоследовательное осуществление реформ привело к возникновению в современной России противоречивой демократической общественной системы. Данное обстоятельство наложило свой отпечаток на все общество, включая его политическую систему. В равной мере это коснулось и системы муниципальной власти. Местное самоуправление (МСУ) является составной частью политической системы общества, обеспечивающей более полное и эффективное выражение интересов местного сообщества и народного волеизъявления. В его основе заложен принцип, позволяющий эффективно сочетать интересы гражданина, местного сообщества, гражданского общества и государства. Играя важную социально-экономическую роль в современной России, оно призвано своевременно и эффективно решать местные вопросы посредством политико-управленческого воздействия на экономическую, социальную и другие сферы жизнедеятельности местного сообщества, опираясь на собственные и государственные ресурсы. В этом отношении особую актуальность имеет заявление Президента России В.В.Путина на ежегодной пресс-конференции 31 января 2006 г. о том, что в решении своих проблем все без исключения обязательства местной власти перед населением должны быть обеспечены соответствующими средствами из муниципальных или государственных бюджетов.¹

В качестве базового (нижнего) уровня политической власти местное самоуправление обладает всеми властными полномочиями на своей территории и несет ответственность за исполнение. Однако, несмотря на официально признанную значимость данного института, нельзя утверждать, что его становление в России завершилось. Этот процесс происходит тяжело и противоречиво, с периодическими отклонениями от первоначально заданного курса, сталкивается на своем пути с разными трудностями. Среди них

¹ См.: Российская газета. 2006, 1 февраля.

и несовершенство законодательства, и отсутствие демократических традиций в обществе, и низкая политико-правовая культура людей, и сознательное противодействие развитию институту местного самоуправления со стороны региональных властей, недостаточное финансирование и др.

С принятием новой редакции закона о местном самоуправлении (октябрь 2003) начался современный этап муниципальной реформы, призванный во многом изменить ситуацию в этой сфере. Окончательно закон вступит в силу через несколько лет. Но до этого времени МСУ предстоит выдержать жесткий экзамен на выживаемость и доказать, что оно наряду и независимо от государства способно осуществлять на подведомственных территориях самостоятельную политику в интересах местного сообщества.

В декабре 1993 г. была принята Конституция новой России, продекларировавшая независимость органов местного самоуправления от государства. Принятие Основного Закона позволило легитимировать местное самоуправление в России «сверху». Это произошло спустя два месяца после того как согласно Указу №1400 Президента РФ были разрушены условия его развития «снизу». Октябрьская (1993 г.) «десоветизация» МСУ стала не столько способом передела власти и собственности, сколько расплатой российского президента за лояльность ему нижних этажей «исполнительной вертикали». Изданный 1 сентября 1995 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал в этом процессе рубежным, ибо определил основы функционирования местного самоуправления в России.

Вместе с тем с принятием упомянутого закона не только не завершилось становление данного института в России, но даже не закончилась научная дискуссия о перспективах в нашей стране местного самоуправления как органа народовластия и института осуществления на местах муниципальной политики. Увидевший свет в октябре 2003 г. новый Федеральный закон о местном самоуправлении частично снял имеющиеся вопросы, но вместе с тем еще более актуализировал проблему будущности муниципальной власти. Особенно в той ее части, которая связана с осуществлением институтом местного самоуправления на своих территориях муниципальной социальной политики, трудности в реализации которой, в особенности в связи с введением в действие с 1 января 2005 г. известного закона № 122 о монетизации натуральных льгот, резко возросли.

Как известно, либеральные ученые и политики исходят из того, что, «местное самоуправление — явление общественной жизни, а не государственной власти». Их оппоненты, напротив, настаивают на государственном характере муниципальной власти. Они предлагают расширить контроль губернаторов за деятельностью муниципалитетов и включить крупные города в число субъектов федерации. Необходимость внешнего вмешательства в деятельность муниципальных образований эти авторы объясняют «недоразвитостью» местных органов, их выпадением из-под контроля государственной

власти, что мешает реализации унифицированных социально-экономических функций и норм, диктуемых федеральным законодательством. В этой связи необходимо заметить, что многие российские политические деятели вообще считают практику выборности глав местного самоуправления излишней и призывают отказаться от нее. Во многих регионах России такую позицию отстаивают, например, главы субъектов федерации.²

Причин отторжения практики выборности глав муниципальных образований в значительной мере связаны с тем, что законодательство по вопросам муниципального самоуправления повторяет модель, когда-то породившую «парад суверенитетов» регионов страны и «парад муниципальных суверенитетов». Их пик, как известно, пришелся на середину 90-х годов и вызвал волну региональных конфликтов по линии «администрация субъекта Федерации — администрация муниципалитета областного центра (столица)». В результате появилась институциональная «яма» в отношениях властей региона и муниципалитетов, начавшая превращаться в «ров», разделивший по разные стороны «баррикады» различные фракции региональной элиты. Это привело к административно-политической нестабильности на местном уровне, разрушению бюджетного равновесия и своеобразной «автаркии» муниципальной власти. Данное обстоятельство обусловило также известную «закрытость» муниципальных бюджетов и возникновение коррупционной среды.³

В нынешних условиях местному самоуправлению все труднее выполнять свои социально-экономические обязательства перед населением. Нет полной ясности о его властных полномочиях как института муниципальной политики в социально-экономической сфере жизнедеятельности местного сообщества. Даже введение в действие в октябре 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которое произошло в условиях дальнейшего укрепления «вертикали» исполнительной власти государства и перехода к новому порядку избрания руководителей субъектов федерации и депутатов, не прояснило ситуацию. Пожалуй, это еще больше актуализировало проблематику муниципальной политики местного самоуправления в современном российском обществе.

Вышесказанное обуславливает научную актуальность и практическую значимость политико-социологического анализа сущности местного самоуправления как договорного политического института современного российского общества, раскрытия основного содержания муниципальной социальной политики, выявления основных особенностей и тенденций этого процесса на примере города Омска. В подтверждение сказанного говорит и то, что степень научной разработанности проблемы сегодня не соответству-

²См.: Борисов СВ., Дахин А.В., Макарычев АС. Без победителя: выборы мэра Нижнего Новгорода // Полис, № 6. 2002. С. 83-84.

³См.: Там же. С. 84.

ет ее актуальности и практической значимости, хотя определенный научный задел учеными здесь уже наработан.

Степень научной разработанности темы. Изучением социально-правовых аспектов становления института местного самоуправления в России занимаются А.Н.Демьяненко, В.А.Беседина, С.Д.Князев, Н.Б.Косарева, В.В.Куликов, О.Е.Кутафин, Т.С.Масловская, А.А.Обушенков, А.С.Прудников, Н.В.Постовой, В.И.Фадеев, В.Е.Чиркин, Ю.А.Тихомиров, Е.С.Шутрина, В.Н.Хропанюк.⁴ Тенденции развития местного самоуправления в современной России освещаются в трудах Г.В.Атаманчука, В.А.Ачкасовой, Н.А.Бородулиной, Н.Великой, Л.В.Гильченко, В.Н.Ивановой, М.Б.Горного, Н.А.Емельянова, В.Г.Игнатова, В.В.Рудого, Г.А.Старцевой, П.А.Федосова, В.Шишкина.⁵ Диалектика федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации освещается в работах А.И.Денисова, В.Гельмана, С.Рыженкова, С.С.Митрохина.⁶ Сравнительным анализом моделей местного самоуправления России и западных стран занимаются Г.А.Грибанова, О.Зевевальд, И.В.Кашунина, Ю.В.Косов, А.М.Осавелюк, Е.В.Степанова, Н.С.Тимофеев, А.И.Черкасов,⁷ Х.Альен, С.Авинера и А.Де-Шалит, Д.Кинг, Дж.Стокер, Дж.Стюарт, Дж.Чэндлер.⁸

⁴ См.: Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. СПб., 2006; Беседина В.А. Реформа местного самоуправления 2003-2006 гг. СПб., 2004; Горбатюк Е.С. Местное самоуправление в Великобритании и России XIX века. Автореф. канд.дисс. СПб., 2004; Фадеев В.И. Муниципальное право России, М., 1994, Шутрина Е.С. Муниципальное право. М., 2000 и др.

⁵ См.: Игнатов В.П., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ, Ростов-на-Дону, 2002; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любонный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис, 2003, № 1; Старцева Г. Как реорганизовать местное самоуправление // Муниципальная политика, М., 2002, № 5-6; Великая Н., Шишкин В. Местное самоуправление: еще одна попытка реформы // Свободная мысль — XXI век, 2003, № 6; Мохорова А.Ю. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Российской Федерации. Автореф. канд. дисс. СПб., 2005.

⁶ См.: Денисов А.И., Барыгин И.Н. Становление системы местного самоуправления в Российской Федерации. СПб., 1999; Митрохин С.С. Местное самоуправление в центре федеральной политики // Муниципальная политика. М., 2002; Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России. М., 1998; Рыженков С. Органы государственной власти субъектов РФ в реформировании системы местного самоуправления 1994-1997 гг. // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997; Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005; Черняева Т.И. Архитектоника социального пространства. Автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук, Саратов, 2004.

⁷ См.: Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе. СПб., 1998; Кашунина И.В. Перспективы развития местного самоуправления в России в начале XXI века. Автореф. канд. дисс. СПб., 2004; Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М., 1998; Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982; Остром Винсент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М., 1993; Осавелюк А.М. Канада: местное управление и местное самоуправление // Региональное управление и местное самоуправление. М., 1995.

⁸ См.: Alien H. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. Hague, 1990; Avinera S., De-Shalit A. Individualism and Communitarism, Oxford, 1994; Chandler J. Public Policy-

Отдельно следует сказать об ученых, которые исследуют системное содержание политики и в том числе особенности системы муниципальной политики в социально-экономической сфере местного сообщества: В.Г.Афанасьев, Г.В.Барабашев, А.К.Белых, И.А.Богачек, В.Д.Виноградов, А.Г.Воронин, И.А.Григорьева, В.А.Лапин, А.Ю.Мельвиль, А.А.Меньшов, В.П.Милецкий, О.М.Рой, Н.В.Постовой, Л.В.Сморгунов, А.И.Стребков, А.Н.Широков и др.⁹

Наконец, следует отметить большой вклад в разработку современных проблем теории и практики социальной политики и социального государства таких зарубежных ученых, как П.Бурдьё, К.Ленк, Т.Маршалл, Г.Риттер, П.Розанваллон, Р.Титмус, К.Эспин-Андерсен, Т.Тилтон, Л.фон Штайн и др.¹⁰

Знакомство с публикациями перечисленных авторов показывает, что в современной политической науке пока еще не сложилась целостная научная концепция муниципальной социальной политики. Соответственно недостаточно разработаны региональные аспекты социальной политики местного самоуправления в современной России, что обуславливает необходимость дальнейшего изучения названной проблематики, а также выбор объекта и предмета диссертационного исследования.

С учетом степени научной разработанности темы настоящего исследования, **объектом** диссертационного исследования является муниципальная социальная политика в современной России.

Характером объекта обуславливается **предмет** исследования, которым выступает системное содержание, основные особенности и ключевые проблемы социальной политики местного самоуправления как института политической власти в г. Омске.

Цели и задачи исследования. Особенности объекта и предмета определяется **основная цель** исследования, которая состоит в разработке политологической концепции социальной политики местного самоуправления как системного образования, которая реализуется в современных условиях в регионе Омской области и в г. Омске. Составной частью названной концепции является раскрытие социально-политической сущности муниципальной политики МСУ, выделение основных компонентов содержания муниципальной социальной политики как целостной системы, освещение ключевых на-

Making for Local Government. Beckenham, 1998; King D., Stoker G. (eds.) Rethinking Local Democracy. L., 1996; Степанова Е.В. Местное самоуправление в условиях демократического транзита (сравнительный анализ стран Балтии). Автореф. канд. дисс. СПб., 2003.

⁹См.: Григорьева И.А. Социальная политика: взаимодействие общества и государства. Автореф. дою. дисс. СПб., 2005; Милецкий В.П. Государственная политика// Государственное управление и политика. Под ред. Л.В.Сморгунова. СПб., 2002; Меньшов А.А. Социальная политика местного самоуправления (региональные аспекты). СПб., 2000; Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб., 2003; Воронин А.Г, Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством, М., 1998, Стребков А.И. Государственная социальная политика // Государственная политика и управление. Под ред. Л.В.Сморгунова. М., 2006.

¹⁰См.: Esping-Andersen G. Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, 1990; Titmuss R. Social Policy. London, 1974.

правлений и особенностей ее осуществления в условиях реформирования местной власти на примере г. Омска.

Для достижения поставленной цели в диссертации поэтапно решаются следующие взаимосвязанные исследовательские задачи:

- рассмотрение природы и основных параметров местного сообщества как социальной основы МСУ;

- освещение специфики, основных принципов организации и функционирования местного самоуправления;

- раскрытие сущности муниципальной социальной политики и структурных компонентов ее системного содержания;

- выявление содержания, основных направлений муниципальной социальной политики и особенностей ее трансформации на региональном уровне в современной России;

- выделение ключевых целей, направлений, особенностей и проблем муниципальной социальной политики в г. Омске.

Методологической основой исследования является междисциплинарный подход, предусматривающий следование принципам системно-социологического анализа и структурно-функционального рассмотрения муниципальной социальной политики как системного образования. Названные подходы сочетаются как с требованиями политико-социологического исследования и историко-компаративистского анализа, а также с принципами восхождения от абстрактного к конкретному знанию и единства логического и исторического в изучении основного содержания и особенностей социальной политики МСУ на региональном уровне.

Эмпирическую базу исследования составляют опубликованные в открытой печати статистические и социологические материалы, а также первичные социальные данные, полученные в результате мониторинга общественного мнения омичей летом 2005 г.

Теоретической основой исследования являются классические и современные концепции местного самоуправления, а также ключевые положения теорий социальной политики и социального государства, сформулированные в произведениях Л.фон Штайна, К.Ленка, Т.Маршала, К.Эспин-Андерсона, Т.Тилтона и др.

Научная новизна исследования. Результатом реализации исследовательских целей и задач является авторская концепция социальной политики местного самоуправления как системного образования, осуществление которой направлено на реализацию интересов местного сообщества (горожан) г. Омска. В данном муниципальном округе приобретен позитивный опыт организации и функционирования института местного самоуправления в социальных интересах членов местного сообщества, который изучен и обобщен в диссертации.

Основные положения, выносимые на защиту и представляющие научную новизну, состоят в следующем:

— местное сообщество муниципального образования является социальной основой МСУ не только в качестве объекта, но и социального субъекта политики местного самоуправления на подведомственной территории. Обосновано положение о том, что политика МСУ призвана обеспечивать всесторонний и полный учет основных интересов, нужд и потребностей населения муниципального образования;

— предложено авторское понимание сущности местного самоуправления как договорного политического института, ключевое место в котором занимает общественно-государственная власть. Она выступает субстанциональным элементом политико-управляющей системы муниципальной политики и играет основную роль в оказании политико-управленческих услуг местному сообществу в его интересах;

— обобщены и освещены ключевые принципы организации и функционирования местного самоуправления, показаны особенности основных национальных моделей МСУ в современном мире;

— выявлена специфика муниципальной социальной сферы как объекта воздействия системы социальной политики МСУ, показаны особенности, тенденции и проблемы функционирования и современного развития социальной сферы г. Омска;

— раскрыто основное содержание социальной политики местного самоуправления как системы, основными сегментами которой являются муниципальная социальная сфера и политико-управляющая подсистема. Ключевыми элементами последней выступают муниципальная власть, социальные субъекты и институты МСУ, политико-управленческие процессы разработки и осуществления социальной политики в интересах местного сообщества;

— проанализированы региональные особенности социальной политики МСУ в Омской области и выделено системное содержание муниципальной социальной политики в г. Омске, которое воплощено в целостной совокупности муниципальных социальных субъектов и институтов политической власти, политико-управленческих процессов, целей, принципов и методов воздействия на социальную сферу местного сообщества;

— показаны приоритетные направления и проблемы социальной политики местного самоуправления в г. Омске и ее перспективы в условиях реформирования муниципальной власти в современной России.

В диссертации выдвинута научная гипотеза о том, что социальная политика местного самоуправления в крупном городе приводит к достижению осязаемых и общественно значимых целей и результатов лишь при условии обеспечения ее системного характера. Речь идет о том, что в системе муниципальной социальной политики должны быть увязаны в единый взаимосвязанный комплекс такие составляющие, как объект политико-управленческого воздействия — муниципальная социальная сфера и политико-управляющая подсистема. Последняя призвана не только выявлять специфику и основные

тенденции (закономерности) муниципальной социальной сферы, но также адекватно артикулировать и агрегировать ключевые социальные интересы, нужды и потребности местного сообщества, последовательно отстаивать и реализовывать их в активной, адресной и эффективной социальной политике на практике. Для обеспечения названной эффективности первостепенное значение имеет обратная связь с местным сообществом при помощи мониторинга общественного мнения, позволяющая отслеживать реакцию населения на политику местных властей и оперативно вносить необходимые коррективы в ее содержание. При этом немаловажное значение имеет обеспечение согласования содержания муниципальной социальной политики с государственной социальной политикой, проводимой властями федерального центра и субъектов федерации.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования заключается в авторском решении актуальной научно-практической проблемы, связанной с раскрытием системного содержания социальной политики МСУ в крупном российском городе (мегаполисе). Полученные научные результаты могут быть положены в основу практического совершенствования становящейся системы муниципальной социальной политики в современной России, обеспечения ее более высокой эффективности и действенности в плане более полного удовлетворения основных потребностей, нужд и интересов местных сообществ, последовательного обеспечения всего комплекса социальных прав граждан на местном уровне.

Апробация основных результатов работы. Материалы проведенного исследования прошли научную апробацию в следующих формах:

- авторских монографиях объемом 19,98 п.л.;
- в коллективных монографиях с объемом авторского материала 23,4 п.л.;
- в серии публикаций, раскрывающих процесс формирования политической власти в федеральном и региональном измерениях, принципы организации и направления развития местного самоуправления в России, конкретную практику муниципальной социальной политики и территориального общественного самоуправления, их роль в самоопределении гражданской общности (журналы «Власть», «Социологические исследования», «Открытое образование»), в сборниках научных трудов и методических изданий с участием Института философии РАН, Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Таврического национального университета им. В.И. Вернадского (г. Симферополь), Севастопольского национального технического университета общим объемом более 25 п.л.;
- в материалах четырех международных, восьми всероссийских и десяти региональных научно-теоретических и практических конференций, а также в рамках «круглых столов», совещаний региональных и центральных органов власти;
- в специализированных рекомендациях подразделениям исполнительной власти по вопросам организации общественного самоуправления, ин-

ституты социально политики, реализации ее современных тенденций и направлений;

— в многолетней практике работы руководителем региональных органов исполнительной власти, практического управления политикой местного самоуправления;

— при разработке и реализации учебного курса «Региональная политика и местное самоуправление», руководстве курсовым и дипломным проектированием в должности доцента кафедры политологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета 1 марта 2006 года, протокол №8.

Структура и объем диссертации

Диссертационное исследование состоит из введения, двух разделов, четырех глав, заключения, списка литературы и приложения. Общий объем текста диссертации составляет 323 страницы. Список литературы включает 288 наименований на русском и иностранных языках.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** обосновывается научная актуальность рассматриваемой научной темы, ее научная и практическая значимость, рассматривается степень разработанности изучаемой проблематики, выделяются основная цель и научные задачи исследования, формулируются методологические основы анализа и его результаты.

Раздел I **«Теоретико-методологические основы изучения института социальной политики местного самоуправления»** посвящен освещению вопросов, связанных с институциональным характером местного самоуправления. Данный анализ осуществляется на основе положений теории социальных институтов, у истоков которой находились классики социологии Герберт Спенсер, Макс Вебер, Торнстейн Веблен и др. С их точки зрения, социальный институт является устойчивой структурой социального действия индивидов и социальных групп, упорядочивающей и организующей на нормативной основе удовлетворение базисных потребностей людей. На этой основе освещается элементный состав политико-управляющей системы социальной политики и специфика социальной сферы общества как объекта ее воздействия.

В главе первой **«Местное самоуправление как институт политической власти»** речь идет о местном сообществе как социальной основе муниципальной власти, о системной сущности, принципах организации и функциональной деятельности МСУ как института политической власти и основных моделях местного самоуправления.

В диссертации обосновывается положение о том, что местное самоуправление выступает самостоятельным политическим институтом общества,

который наряду с универсальными функциями исполняет также специализированные функции, благодаря которым он в функциональном отношении отличается от других институтов. Через свою управленческую деятельность МСУ осуществляет на подведомственных территориях экономическую, социальную и другие виды политики в интересах соответствующих местных сообществ. Местное сообщество выступает социальной основой самоуправления. В диссертации отмечается, что различается два типа местных социальных сообществ. К первому типу относится такое объединение людей, в основу которого заложены общие интересы, определяющиеся личными отношениями в рамках круга друзей и родственников, профессиональных ассоциаций, объединений по общим интересам (религиозные организации, социокультурные и спортивные объединения и т.п.). Нередко такие сообщества именуются референтными, ибо в них взаимоотношения людей окрашены взаимным интересом, ответственностью и взаимозависимостью.

Ко второму типу относится сообщество, обусловленное не столько совпадением интересов, сколько общим местом проживания, отношениями соседства, обычно ограниченными определенной территорией. Во времена, когда отсутствовала развитая система коммуникаций, в условиях традиционного аграрного общества вышеназванные типы сообществ совпадали. С развитием индустрии и торговли интересы перестали совпадать с местом проживания. Это происходило также еще и потому, что промышленное производство распространилось на территории разных стран и всего мира весьма неравномерно. Поэтому местное сообщество имеет двойственный характер и представляет собой социальную популяцию людей, организованных на определенной территории для совместной жизнедеятельности по объективным историческим причинам и социально-экономическим обстоятельствам, т.е. не по субъективному желанию, а в силу наличия у них общих интересов, нужд и потребностей и коллективным формам и способам их удовлетворения. Историческая и социально-экономическая обусловленность их жизнедеятельности накладывает свои отпечатки на территориальные формы и способы существования и организации образа жизни местных сообществ.

В диссертации отмечается, что, с одной стороны, местное сообщество является социальным субъектом гражданского общества на локальном уровне, в основу которого положено постоянное проживание людей на одной территории, базирующееся на исторически сложившихся способах ассоциированной жизнедеятельности, и связанной с этим местной идентичностью. С другой стороны, оно является объектом политико-управленческого воздействия со стороны центральных, региональных и муниципальных органов политической власти. Поэтому муниципальное политическое управление может быть разделена на качественно определенные составные части. Первая выражается в политико-управленческих действиях, которые проводит государство в рамках определенных муниципальных территорий через представителей политического центра и региональных органов. Вторую ее часть

составляет собственно муниципальная политика, которая является результатом волеизъявления местного сообщества и осуществляется органами местного самоуправления в целях удовлетворения его базисных потребностей и в интересах населения муниципального образования.

Многолетний опыт деятельности местного самоуправления во многих странах показывает, что не существует автоматического совпадения или тождества между этими двумя частями муниципальной политики. Более того, соотношение между ними меняется в зависимости от конкретных условий и действия экономических, идеологических, политических факторов, возникающих в немалой степени в зависимости от развитости местного сообщества.

Среди политических факторов и обстоятельств существенное значение имеет тип и модель организации и функционирования местного самоуправления, сложившиеся в той или иной местности. В диссертации отмечается, что в политологическом отношении самоуправление при всех различиях в типах и моделях организации представляет собой особую форму публичной власти и предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия со смежными и иерархически иными структурами, достигаемого согласованием и соподчинением целей разных общественных образований и компонентов.

Природа местного самоуправления заключается в самоорганизации народа, от которого непосредственным образом исходит политическая власть по принципу "снизу — вверх". МСУ есть подлинная власть народа посредством самого народа и в интересах народа, ибо выражает действительные интересы, нужды и чаяния местных сообществ и осуществляется при помощи прямой, непосредственной демократии, через настоящее народное представительство.

В работе отмечается, что местное самоуправление изначально приобретает характер конвенционального социального института, который основывается на политическом контракте между местным сообществом, с одной стороны, и выборными представителями муниципальной власти, с другой. Этот контракт предусматривает не только исполнение членами местного сообщества всех нормативно-правовых установлений МСУ, но и обязанность данного института в лице социальных субъектов муниципальной власти (депутатов, руководителей исполнительной власти и др.) удовлетворять базисную потребность местного сообщества в самостоятельном (и под свою ответственность) управлении своими делами. Это происходит посредством предоставления населению эффективных политико-управленческих услуг на условиях высокой ответственности и подотчетности местному населению. Последнее полномочно не только требовать открытости деятельности муниципальной власти, но и оперативно реагировать на недоработки или очевидные ошибки, вызванные соответствующими кадровыми назначениями и политическими решениями.

В диссертации рассмотрены разработанные в западной политической мысли основные концепции местного самоуправления: общественного выбора, дуалистическая, школа социальных отношений и локалистская.¹¹ Все они имеют длительную историю развития и окончательно оформились лишь во второй половине прошлого столетия. На основе перечисленных теорий проведен сравнительный анализ основных моделей местного самоуправления в современном мире: — англо-саксонской, континентальной, смешанной и советской. Каждая из этих моделей имеет свои специфические особенности. Их отличия среди прочего проходят и по следующим критериям:

1. Характер территориального устройства. Здесь выделяются поселенческие и административно-территориальные типы муниципальных образований. В первом случае муниципальное образование формируется в границах городского или сельского поселения, во втором — в рамках административного района или его частей.

2. Особенности экономической структуры и хозяйственной специализации. На основе этого критерия можно выделить территории с преобладающим видом хозяйственно-экономической деятельности: промышленной специализации, сельскохозяйственной, научно-производственной, рекреационной и иной специализации.

3. Численность населения и его социально-демографическая структура, от которых зависят масштаб и структура объектов социальной и инженерной инфраструктуры конкретного муниципального образования.

4. Уровень финансово-хозяйственной самостоятельности. Этот критерий включает характеристику состояния финансово-бюджетной сферы, характера, структуры и масштабов использования муниципальной собственности, а также степени зависимости этой сферы от внешней помощи.

5. Географическое положение. На основе данного критерия выделяются муниципальные образования, действующие в условиях Севера и на приравненных к нему территориях, а также в хозяйственно освоенной зоне или в зоне рискованного земледелия.

6. Финансово-экономическая дееспособность соответствующей территории. Например, в России многие муниципальные образования осуществляют свою политико-управленческую деятельность при помощи субъектов Федерации, вследствие чего их финансово-бюджетное положение имеет зависимый характер.

Проведенный в главе анализ привел к выводу о том, что в местном самоуправлении ключевую роль играет общественно-государственная власть и выступает субстанциональным элементом политико-управляющей системы муниципальной политики. Поэтому МСУ как политический институт явля-

¹¹См.: Грибанова Г.А. Местное самоуправление в Западной Европе. СПб., 1998; Основные концепции местного самоуправления / Местное самоуправление: проблемы и перспективы. СПб., 1997.

ется носителем политической власти, имеющей конвенциональный (договорной) характер. Это — выборная форма политической власти, основанная на общественном договоре. Она складывается на основе электорального волеизъявления местного сообщества и нацелена на предоставление населению на контрактной основе эффективных политико-управленческих услуг.

Глава вторая «Системное содержание социальной политики местного самоуправления» посвящена рассмотрению специфики социальной сферы как объекта воздействия социальной политики МСУ и элементного состава последней. В определении сущности социальной политики автор исходит из того, что она является публичным политическим процессом, управленческое содержание которого связано с обнаружением, познанием и использованием объективных законов устройства, функционирования и развития управляемых объектов. Основу данного процесса составляет принятие и исполнение управленческих решений посредством регулирующего, организующего, упорядочивающего и контролирующего воздействия на социальные объекты со стороны властных (управляющих) субъектов и институтов для достижения общественно значимых целей публичного, корпоративного и иного характера.

При таком подходе к определению политики и управления объекты управления и политики существенно не отличаются. Вместе с тем их различие проявляется в отношении целевой стадии управленческой деятельности. Если политика неизменно связана с реализацией публичных целей, выражающих всеобщие и общезначимые интересы населения той или иной территории, то управление может преследовать как групповые (например, корпоративное управление), так и частные цели и интересы. Поэтому политика всегда имеет публичный характер и преследует общезначимые цели. На основе приведенного понимания в диссертации отмечается, что социальная политика представляет собой конвенциональный вид публичной политико-управленческой деятельности социальных субъектов и институтов государственной и муниципальной власти, направленный на предоставление населению всех уровней эффективных управленческих услуг по контролю, упорядочению и регулированию функционирования и развития всех компонентов социальной сферы общества в целях оптимизации воспроизводства и развития человека как субъекта и объекта общественной жизнедеятельности.

В диссертации с позиций системно-социологической методологии показано, что система муниципальной социальной политики объединяет в единый взаимосвязанный комплекс такие составляющие, как объект политико-управленческого воздействия — муниципальную социальную сферу и политико-управляющую подсистему. Анализ разнообразных точек зрения позволил сформулировать понимание того, что социальное характеризует качественно определенную совокупность общественных отношений, равноставных экономическим, политическим, правовым и духовно-идеологическим и которые связаны с воспроизводством и развитием духовных и физических сил человека как субъекта и объекта общественной жизнедеятельности. С

учетом такого подхода социальная сфера представляет собой целостную и изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной потребностью в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса, их жизни, пространства реализации социальной функции, в которой обретает смысл социальная политика государства, реализуются социальные и гражданские права человека.¹²

Политико-управляющая система социальной политики призвана не только адекватно представлять специфику и основные тенденции (закономерности) социодинамики муниципальной социальной сферы, но также в полной мере артикулировать и агрегировать ключевые социальные интересы, нужды и потребности местного сообщества, последовательно отстаивать и реализовывать их в активной, адресной и эффективной социальной политике на практике. Для обеспечения названной эффективности первостепенное значение имеет обратная связь с местным сообществом, позволяющая отслеживать реакцию населения на политику местных властей и оперативно вносить необходимые коррективы в ее содержание. При этом немаловажное значение имеет обеспечение согласования муниципальной социальной политики с государственной социальной политикой, проводимой на местах властями федерального центра и субъектов федерации.

К основным элементам содержания такого системного образования, как политико-управляющая подсистема социальной политики МСУ, относятся общественно-государственная власть, выступающая ее субстанциональным элементом, а также социальные субъекты и институты муниципальной власти, «дерево целей», полный управленческий цикл процесса, включающий такие компоненты, как принципы и методы политико-управленческого воздействия на социальную сферу местных образований. Следование требованиям принципов социальной политики на практике обеспечивает ей высокую эффективность и результативность целевой стадии. Среди них в современных условиях исключительную важность имеет неуклонное осуществление принципов социальной справедливости, партнерства, солидаризма, социальной компенсации, социального выравнивания, социальных гарантий и др. В диссертации раскрыто основное содержание названных принципов, а также показана специфика главенствующих методов муниципальной социальной политики. Среди последних особую результативность показывают комплексные целевые программы социального развития муниципальных территорий, в частности, апробированный в г. Омске метод социального трипартизма и др.

Раздел II «Региональный контекст анализа социальной политики местного самоуправления в современной России» посвящен рассмотрению содержания основных особенностей региональной социальной полити-

¹²См.: Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. М., 2003. С. 48.

ки местного самоуправления в Омской области и показу специфики и ключевых проблем муниципальной социальной политики в г.Омске.

В главе третьей **«Региональное содержание социальной политики МСУ»** проанализировано основное содержание и наиболее заметные особенности социальной политики МСУ в Омской области. В работе освещаются типические особенности муниципальной социальной политики в современной России, так и содержание и ключевые направления социальной политики МСУ в Омской области, с которой органично сочетается муниципальная социальная политика областного центра.

В диссертации отмечается, что в современной России в процессе реформирования органов МСУ просматриваются некоторые общие особенности, которые в равной мере имеют место и в регионе Омской области.

Первой особенностью сегодня можно считать общезвестную ограниченность и даже скудность реальных ресурсов муниципальной власти и возможностей для практического исполнения требований программ социального развития местных сообществ. Пожалуй, невозможно найти хотя бы один субъект Российской Федерации с благополучным положением МСУ по вопросам финансовых и материальных ресурсов.

Второй особенностью является зависимость местной власти и проводимой ею муниципальной социальной политики от общей ситуации в экономике и социальной сфере страны и в частности от политической обстановки в федеральных органах власти. Известно, что в настоящее время органы местного самоуправления представляют собой самый мощный противовес центробежным тенденциям регионов. Они являются значимым источником жизнеспособности общества. Будучи креатурой федерации, они имманентно наделены центростремительной динамикой, поскольку само их существование зависит от соблюдения регионами федеральных законов.

Третьей особенностью является осуществление муниципальной социальной политики в условиях невысокого уровня политической демократии (представительной и непосредственной) и политико-правовой активности населения. Местное самоуправление в России призвано способствовать вовлечению граждан в управление делами общества. Но, как известно, активность участия граждан в этом процессе определяется уровнем развития непосредственной демократии в стране. Вовлечение в процесс управления представителей населения на местах — важный шаг на пути демократизации общества. Через демократию, участие людей в делах общества воспитывается гражданственность, формируется политическое сознание и политическая культура масс, обогащается духовная жизнь человека и общества. Вовлекая людей в управление местными делами, местное самоуправление содействует социальной интеграции и политической мобилизации общества. Кроме того, через органы местного самоуправления как посредника между государством и обществом обеспечивается информационный обмен между гражданами и властью. С помощью МСУ до руководства страны доводится мнение насе-

ления о проблемах и нуждах людей, отслеживается решение вопросов, касающихся местного сообщества и информирование жителей о перспективах решения их проблем. Не будет преувеличением сказать, что муниципальная власть является «начальной школой» обучения и воспитания управленческих кадров современной демократической системы, подготовительной ступенью для государственных деятелей высшей категории, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным способом.

Четвертой особенностью можно назвать противоречивое состояние и незавершенность формирования структуры местного самоуправления в стране в настоящее время. В этом отношении следует сказать, что на текущий момент в России сложилось более 12 000 муниципальных образований.¹³ Перестройка системы местного самоуправления еще далека от завершения.

Имеются также серьезные различия в численности населения муниципальных образований. В одних из них численность населения превышает 5 тысяч человек, в других (20%) менее 500 человек. Около 6,5 тысяч муниципальных образований в 32 субъектах РФ являются частью других муниципальных образований. Это, как правило, бывшие сельсоветы, входившие в состав административного района. Более чем в половине регионов количество муниципальных образований колеблется от 20 до 100, в 10% — от 100 до 300, в 13% — от 300 до 500, а в республиках Башкортостан и Татарстан их свыше 900.¹⁴ Лишь в 13 субъектах Российской Федерации созданы органы местного самоуправления, в полной мере опирающиеся на конституционные принципы. Остальные в той или иной степени с ними не во всем совпадают.

В диссертации отмечается, что развернувшаяся в 90-е годы реформа местного самоуправления проходила в различных регионах по-разному. Так, в Москве и Санкт-Петербурге муниципальных образований стало в 3,5 раза больше, чем ранее существовавших административно-территориальных единиц. Например, в Северной столице «нарезали» целых 111 муниципальных образований. В 22 субъектах Федерации муниципалитеты практически были созданы на тех же территориях, на которых прежде действовали государственные управленческие структуры, в других 22 регионах муниципальные образования преобразованы в административные единицы не более, чем на 7-15 процентах муниципальной территории. При этом по настоящее время за счет местных бюджетов финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, жилья и коммунальные услуги. Между тем лишь малая доля муниципалитетов обеспечивается за счет собственного бюджета, тогда как преобладающая их часть вынуждена опираться на региональные

¹³ См.: Игнатов В.П., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ. Ростов-на-Дону. 2002. С. 20.

¹⁴ См.: Федосов П.Л., Валентен С.Д., Соловей В.Д., Любобный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. 2003. №1. С. 179.

и федеральные дотации. Правда, отрядным фактом является то, что свыше 90% муниципалитетов обладают собственностью, в состав которой, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, как правило, входят предприятия жилищно-коммунального комплекса, учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, жилищного фонда и нежилые помещения.¹⁵

Пятой особенностью является очевидное несовершенство муниципального законодательства на федеральном и региональном уровнях. Практика осуществления муниципальной политики в последние годы показала, что закон о местном самоуправлении 1995 года недостаточно полно определял институциональные и процедурные формы непосредственного участия граждан в управление делами местного сообщества. В новой редакции закона (2003 г.) преодолены названные недостатки. Кроме того, новый закон устанавливает жесткое разделение представительной и исполнительной ветвей «муниципальной власти». Наличие местной администрации становится обязательным независимо от размеров муниципального образования и численности депутатов представительного органа, а процедура конкурсного избрания/назначения главы местной администрации новым законом устанавливается достаточно подробно.

Вместе с тем по новому закону нормативно закреплены такие формы политического участия населения и гражданских инициатив, как местный референдум, муниципальные выборы, отзыв депутатов, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан, публичные слушания, опросы, территориальное общественное самоуправление.

Шестая особенность состоит в осуществлении муниципальной социальной политики в условиях очевидного абсентеизма избирателей на выборах местного самоуправления. Многочисленные выборы в органы местного самоуправления демонстрируют падение электоральной активности. Явка избирателей на выборах в органы местного самоуправления колеблется по России от 7 до 60%. Высокий уровень явки теперь достигается путем совмещения выборов в местные органы власти с выборами президента, депутатов Государственной Думы или региональными выборами. Часто это приводит к протестному голосованию населения по муниципальным спискам.

Еще одной особенностью является осуществление муниципальной социальной политики в условиях существования нескольких моделей МСУ, что усложняет ее проведение в жизнь. На сегодняшний день в России сложились и существуют три основных модели

1. Административно-территориальная модель. Она предусматривает обязательное учреждение и функционирование органов местного самоуправления в рамках действующих административно-территориальных единиц. Применение этой модели возможно на субрегиональном уровне и предпо-

¹⁵ См.: Там же. С. 181.

лагает наделение статусом органа местного самоуправления всех территориальных поселений, входящих в регион с соответствующим разделением бюджетных источников между ними.

2. Территориальная модель. Эта модель предполагает выделение района как единого муниципального образования, которому подчинены населенные пункты районного подчинения (волости, поселки). Преимуществом этой модели является то, что более крупное муниципальное образование может располагать достаточным бюджетом, позволяющим ему решать проблемы входящих в него населенных пунктов. Основным недостатком является удаленность органов местного самоуправления от населения, а также ограничение деятельности местных органов власти из-за недостаточного объема полномочий и финансового обеспечения. Кроме того, становятся практически неразрешимыми проблемы с финансовым выравниванием из-за большого числа субъектов выравнивания.

3. Двухуровневая модель, которая принята за основу в новой концепции развития местного самоуправления. Первый уровень в основном базируется на уже сложившейся системе населенных пунктов, это — поселения (сельские или городские) и городские округа. Второй уровень состоит из муниципальных районов, которые включают в себя несколько поселений и межпоселенческие территории. В результате вся территория страны охватывается системой муниципальных образований в количестве более 100 тысяч единиц, примерно в 10 раз больше, чем существовало до настоящего времени. В результате происходит наделение правами муниципального образования сразу двух элементов субрегиональных уровней: районного и поселкового, с соответствующим разделением между ними полномочий, собственности и доходов.

На наш взгляд, в отношении муниципальной социальной политики двухуровневая модель самоуправления более эффективна. По такому пути — созданию местного самоуправления и на больших территориях, и на локальном уровне — идут во всем мире. Двухуровневая модель, к тому же, полнее учитывает наличие инфраструктуры, способности населения территории реализовывать основные функции местного самоуправления, исторически сложившиеся традиции, географический фактор и др. Она позволяет решать двудеятельную задачу — выстраивать оптимальную модель взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти.

Таким образом, переход на двухуровневую модель местного самоуправления гарантирует доступность и близость местных властей населению и позволяет передавать органам местного самоуправления достаточные полномочия, материальные и финансовые ресурсы для осуществления на местах более эффективной и приближенной к нуждам населения социальной политики. В ее реализации МСУ получило полномочия на издание «муниципальных правовых актов». С введением в действие нового Федерального закона намечаются принципиальные изменения в отношении государства к инсти-

туту местного самоуправления. От восприятия местного самоуправления как декоративного элемента нового российского демократического государства началось движение к практическому наполнению данного института реальным социально-политическим содержанием. Новый закон учел недостатки прежнего нормативного правового акта и заложил основы для развития института МСУ в нынешних условиях. Переход на двухуровневую систему местного самоуправления в этом отношении призван обеспечить более эффективное разграничение полномочий государственных и муниципальных институтов и реализацию конституционного права граждан на участие в управлении общественными делами, а также решить вопросы бюджетного финансирования МСУ. Двухуровневая система утвердилась в настоящее время и в Омской области.

Наконец, нельзя не сказать о такой особенности, которая связана с проведением муниципальной социальной политики в отсутствие устоявшейся и, тем более — укоренившейся в стране модели социальной политики, соответствующей современным стандартам. Данное обстоятельство содержит осуществление результативной муниципальной социальной политики. О цивилизованной социальной политике государства и МСУ в диссертации сказано в связи с тем, что правовое и гуманистическое содержание имеют четыре основные модели социальной политики.¹⁶ Речь идет о консервативной (бисмарковской), либеральной (бевеиджской), социал-демократической и католической модели социальной политики. В социал-демократической модели центральным (ключевым) институциональным компонентом являются муниципальные органы власти (МСУ). Кроме того, названная модель в большей мере соответствует общинно-коллективистскому менталитету россиян и имеет сходные с социальной политикой советского социализма цели и приоритеты. Думается, что творческое применение основных принципов и приоритетов социал-демократической модели социальной политики в современной России дало бы очевидные позитивные результаты в развитии социальной сферы на федеральной, региональном и муниципальном уровнях.

Продуктивная попытка решить проблему выбора для современной России оптимальной модели социальной политики содержится в упоминавшемся выше «социальном послании» В.В.Путина. Как известно, очевидную

¹⁶См.: Marshall Thomas Humphrey. *Citizenship and Social Class*. London, 1981; Marshall T.H. *Value Problems of Welfare Capitalism*. New York, 1981; Marshall T.H. *Bürgerrechte und Soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt / New York, 1992; Fennell N., Tilton T. *The Case for the Welfare State. From Social Security To Social Equality*. Blomington / London, 1977. P. 1-21; Windhoff-Heitler A. *Wohlfahrtsstaatliche Intervention im internationalen Vergleich: Deutschland — Grossbritannien// Leviathan*. 1993. Heft 1. S. 103-126; Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik. Berlin, 1990. S. 162; Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. 1990. P. 58-69; Григорьева И.А. *Человек в социальном государстве: согласование интересов*. СПб., 2002; Стребков А.И. *Социальная политика: теория и практика*. СПб., 2000, Осадная Г.И. *Социология социальной сферы*. М., 2003; Григорьева И.А., Келасев В.Н. *Теория и практика социальной работы*. СПб., 2004 и др.

новизну представляют предложенные Президентом страны приоритетные национальные проекты в области образования, здравоохранения и жилищного строительства,¹⁷ которые призваны решить основные противоречия современной социальной политики.

Наряду с перечисленными особенностями свой отпечаток на содержание муниципальной политики накладывают общие для большинства регионов противоречия. К ним относятся следующие:

1. Внутренняя противоречивость и несогласованность законодательства РФ о местном самоуправлении, которую не удалось преодолеть даже с введением в действие новой редакции закона о МСУ. К настоящему времени по вопросам местного самоуправления было принято и вступило в действие более 200 федеральных законов и региональных нормативных правовых актов. А число муниципальных правовых актов, изданных представительными органами власти на местах, перевалило за 100 тысяч. В ряде действующих федеральных нормативных правовых актов имеются положения, не соответствующие конституционно закрепленной концепции местного самоуправления. На это еще накладывается отсутствие сформированного и эффективного налогового, бюджетного и земельного законодательства.

2. Противоречие, связанное с сохраняющимся недостаточно четким разграничением полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами местного самоуправления, с другой. Оно касается не только предметов ведения, но и межбюджетных отношений.

3. Противоречие между объемом доходной базы и расходными обязательствами МСУ, а также связанный с этим чрезмерный объем нефинансируемых государственных функций, переданных местному самоуправлению. В настоящее время расходы органов местного самоуправления превышают их доходы и самым трудным препятствием, которое необходимо преодолеть, является сложившийся порядок финансирования полномочий различных уровней власти. В этом порядке отсутствует как четкое разделение полномочий между центральным, региональным и муниципальным уровнями, так и соразмерность их с имеющимися финансовыми ресурсами. В результате слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности, преобладанием нестабильных доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом предназначенным для решения локальных проблем, занять им достойное место в системе рыночных отношений. На органы местного самоуправления сегодня возложены обязанности по обеспечению свыше 80 льгот для более 30 категорий граждан.

¹⁷ См.: Российская газета. 2005. 6 сентября.

4. Еще одним противоречием является низкий уровень постоянных и-конструктивных связей органов местного самоуправления с местными со-обществами. Оно также порождает немало проблем. Взаимодействие с на-селением, являющееся одной из главнейших задач местного самоуправления, выступает слабым звеном деятельности многих местных органов власти. По мнению социологов, около 65% россиян считают, что сегодня органы власти не проявляют внимания к обращениям граждан. С учетом сказанного мож-но отметить, что определенная часть населения все еще не в полной мере понимает суть института местного самоуправления и его компетенцию. На эту проблему накладывается недостаток квалифицированных кадров в си-стеме местного самоуправления. В настоящее время в России насчитывается 1,3 миллиона работников органов государственной власти и местного само-управления. Из них количество муниципальных служащих составляет около 350 тыс. человек. При этом выборные должностные лица составляют лишь 4% от общей численности, а на назначаемые должности муниципальной службы приходится 96%.¹⁸ Этого явно недостаточно для эффективного вы-полнения поставленных задач.

Все перечисленные особенности и противоречия в равной мере свой-ственны региону Омской области и, в том числе г. Омску. Относительно спе-цифики муниципального устройства в регионе в диссертации отмечается, что на сегодняшний день Омская область имеет территорию 141,1 тыс. кв. км. Ее население составляет 2068,5 тыс. человек. В областном центре городе Омске проживает 1122,3 тыс. человек. В административно-территориальном отношении область включает в себя 6 городов, 32 района, 24 поселка город-ского типа, 1522 сельских населенных пункта.¹⁹ Во всех территориальных образованиях были созданы и действуют органы местного самоуправления.

Деятельность МСУ в Омской области регулируется как федеральным за-конодательством (Конституция РФ, Федеральные законы «Об общих прин-ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.), так и региональными нормативными правовыми актами. Речь идет об уже упоминавшихся выше законах «О местном самоуправлении в Омской области» (декабрь 1995), «О границах и статусе муниципальных образо-ваний Омской области» (июль 2004), а также об «Уставе Омской области» (декабрь 1995) и «Уставе города Омска» (сентябрь 1995).²⁰ Согласно послед-нему в городе было учреждено пять административных округов, в каждом из которых на основе микрорайонов были организованы территориальные комитеты самоуправления.

Во исполнение нового регионального закона о границах и статусе МСУ в Омской области учреждается двухуровневая система, в рамках которой му-

¹⁸ См.: Рой ОМ. Государственное и муниципальное управление. М., 2003. С. 133.

¹⁹ См.: Омская область: От роста экономики к повышению уровня жизни населения (цифры, факты, сравнения). Омск, 2004. С. 4.

²⁰ См.: Вечерний Омск. 1995, 23 сентября.

ниципальные образования первого уровня не подчиняются второму и приобретают раздельные полномочия и обязанности. Специфическое место (но не в качестве самостоятельного уровня властных институтов) в этой системе занимают такие институты гражданского общества, как территориальные комитеты общественного самоуправления (ТКОС). В результате проведенных преобразований на 1 января 2006 года в регионе действует 424 муниципальных образования, из которых 391 — вновь созданные. При этом все действующие муниципальные образования переработали свои уставные документы, а вновь созданные — разработали новые уставы.

На первом уровне создано 26 городских и 365 сельских поселений. Во второй уровень входит 32 муниципальных района и один городской округ, который образован в г. Омске. К социальным вопросам, отошедшим к ведению муниципальных образований первого уровня, относится организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также обеспечение граждан топливом, вывоз мусора, благоустройство и озеленение, предоставление малоимущим жилья и др. Ко второму уровню отошли организации скорой медицинской помощи, системы образования, экологического контроля, охраны общественного порядка силами муниципальной милиции и др.²¹ В результате местная власть городского округа в Омске в законодательном порядке уполномочена разрабатывать и осуществлять разнообразные меры по перечисленным социальным вопросам, совокупность которых составляет содержание социальной политики местного самоуправления в г. Омске.

Совмещение главы исполнительной власти и главы городской администрации при определении структуры местного самоуправления в г. Омске было выбрано из двух вариантов, предложенных в Законе «О местном самоуправлении в Омской области». В Уставе г. Омска четко регламентированы полномочия мэра и Городского Совета и их взаимоотношения. Согласно Уставу города мэр наделен полномочиями осуществлять распорядительные, исполнительные и контрольные функции. Глава городского самоуправления представляет город Омск во взаимоотношениях с органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, а также осуществляет повседневное управление городскими делами, обеспечивает выполнение решений городского Совета. Городское самоуправление осуществляют подразделения администрации города и администрации округов, которые являются структурными подразделениями городской администрации, а также органы территориального общественного самоуправления.

Представительную власть в городе олицетворяет Городской Совет, избираемый на основе всеобщего, равного и прямого тайного голосования сроком на четыре года. Порядок выборов устанавливается соответствующими федеральными законами и положением «О выборах в представительные ор-

²¹ См.: Территориальный аспект реформы местного самоуправления в Омской области // Вестник ЖЖХ Омской области. 2004. № 2. С. 46-47.

ганы местного самоуправления г. Омска». Депутаты Совета ведут работу на постоянной или непостоянной основе. Количество депутатов, работающих на постоянной основе, устанавливается Советом. Основной формой работы Совета является его заседание. Порядок созыва, проведение заседания, рассмотрение вопросов на заседаниях Совета и иные вопросы работы Совета и его органов определяются регламентом, утвержденным Советом. На заседаниях Совета решаются вопросы местного значения, отнесенные к компетенции представительного органа местного самоуправления федеральным законодательством, законодательством Омской области, Уставом г. Омска.

Таким образом, высший уровень организации местного самоуправления в Омске структурно построен по схеме «сильный мэр» и параллельно работающий Городской Совет с четко распределенными полномочиями каждого из этих органов местной власти и конкретно упорядоченными взаимоотношениями. Схема «сильный мэр» предпочтительна потому, что она соригиналирована на традиционное уважительное отношение населения к исполнительной власти, построенной с учетом принципа единоначалия.

Наряду с муниципальными органами (мэр, Городской Совет и др.) создано и действует низовое звено местного самоуправления в микрорайонах — территориальные комитеты общественного самоуправления (ТКОС). Этот институт гражданского общества как форма непосредственной демократии получил определенное распространение в современной России. Под территориальным общественным самоуправлением в новом Федеральном законе (октябрь 2003) понимается «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».²² Органы территориального самоуправления могут создаваться в пределах подъездов многоквартирного жилого дома, многоквартирных жилых домов, групп жилых домов, жилых микрорайонов, сельских населенных пунктов и других объектов, не являющихся поселениями. Источниками формирования собственности ТКОС являются: а) граждане, своим трудом и взносами создающие эту собственность; б) органы власти, передающие им собственность; в) коммерческие организации, акционерные общества, кооперативы, пайщиком или акционером которых является ТКОС; г) бесхозная собственность, передаваемая ТКОСам.

В Омском регионе ТКОСы впервые возникли в Центральном административном округе в 1992 году — задолго до того, как появился первый федеральный закон о местном самоуправлении. В дальнейшем при создании системы территориального общественного самоуправления и разработке Уставов территориальных комитетов общественного самоуправления за основу были взяты ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах мест-

²² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Статья 27. П. 1 // Российская газета. 2003, 8 октября.

ного самоуправления в Российской Федерации» (1995), решение Омского Городского Совета «О территориальном общественном самоуправлении в г. Омске», Указ Губернатора Омской области Л.К.Полежаева «О дополнительных мерах по государственной поддержке территориального общественного самоуправления города Омска» и индивидуальные особенности микрорайона. На сегодняшний день в одном только городе Омске действует уже более 70-ти ТКОСов, в которых работает около 1000 человек. Как правило, персональный состав ТКОСа формируется в количестве 11-19 человек. Их число в округах различно. Согласно областному закону о местном самоуправлении, учредителями ТКОСа является администрация соответствующего района города.

Высшим органом самоуправления в микрорайоне является собрание или конференция граждан по месту жительства, которые могут быть созваны как по инициативе жителей (не менее 1/1000 от численности населения микрорайона), так и по инициативе учредившей ТКОС администрации. Собрания граждан правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей микрорайона, а конференции — при участии не менее 2/3 представителей (делегатов) жителей микрорайона. Уставами ТКОСов регламентировано, что заседания органа самоуправления населения созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Они правомочны при наличии не менее половины списочного состава, установленного для данного органа. Заседания являются открытыми и на них могут присутствовать жители микрорайона.

Таким образом, ТКОС является органом территориального самоуправления населения в период между собраниями и конференциями. В работе ТКОСов принимают участие такие общественные ассоциации и институты как: советы председателей домовых комитетов; советы пенсионеров микрорайона; клубы многодетных матерей; советы председателей квартальных комитетов ТКОСов; советы руководителей детских и спортивных клубов по месту жительства. Взаимоотношения ТКОСов с высшим звеном в двухзвенной системе местного самоуправления строятся на основе принципа взаимодополняемости, исключающем зависимость низшего звена от высшего, что способствует развитию непосредственной демократии на местном уровне. Наряду с ТКОСами в г. Омске действует целая система местных институциональных образований, к которым относятся ассоциации комитетов территориального общественного самоуправления, фонды содействия и развития территориального общественного самоуправления, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы, квартальные комитеты, домовые комитеты, уличные комитеты, старшие по улицам, старшие по домам, старосты и советы общественности.²³ Перечисленные социальные образования функционируют в тесном взаимодействии друг с другом и му-

²³ См.: Реформа ЖКХ. Омский вариант. Омск, 2002. С. 61.

ниципальной администрацией. Существенную поддержку им оказывают органы государственной власти региона.

Воплощением и практическим выражением ответственной и эффективной деятельности вышеназванной системы муниципальной власти выступает социальная политика, осуществляемая институтами местного самоуправления в Омской области как в административном центре — г. Омске, так и в других муниципальных образованиях.

В главе четвертой «**Специфика социальной политики местного самоуправления в г. Омске**» на основе освещенных структуры, особенностей и основных противоречий системы муниципального устройства в современной России и регионе Омской области раскрываются ключевые направления и цели социальной политики местного самоуправления в г. Омске и реальные проблемы развития социальной сферы города.

В диссертации отмечается, что социальная политика местного самоуправления в г. Омске получила новое содержание в 2005 году после того, как во исполнение областного закона «О границах и статусе муниципальных образований Омской области» был учрежден городской муниципальный округ. Социальная политика местного самоуправления в г. Омске базируется на основных положениях федеральных и региональных законов, а также муниципальных нормативных актах. Зафиксированные в перечисленных источниках принципы, цели и задачи муниципальной социальной политики являются директивными приоритетами в ее разработке и осуществлении в городском округе. В качестве приоритетных направлений и целей в них называются развитие муниципального здравоохранения, жилищно-коммунального и бытового хозяйства, физической культуры и спорта, системы дошкольного, общего и профессионального образования, совершенствование социокультурной сферы и служб социального обеспечения, поддержки и защиты инвалидов, малоимущих и других льготных категорий населения.

Достаточно полно и конкретно основные направления социальной политики МСУ сформулированы в новой редакции упомянутого закона (октябрь 2003). В статьях 14, 15 и 16 перечислены все основные социальные вопросы местного значения, которые призваны решать органы власти муниципальных районов, городских округов и др.²⁴ В таком же плане определяются основные приоритеты муниципальной социальной политики в главе 8 закона о местном самоуправлении в Омской области.²⁵ Они нашли подтверждение и закрепление в статье 75 Устава г. Омска. Отдельное место уделяется социальным вопросам в законе «О границах и статусе муниципальных образований Омской области» (июль 2004). Также ключевые функции и задачи муниципальной социальной политики получили закрепление в таких документах, как «Губернаторская программа развития и модернизации отраслей жизнеобеспече-

²⁴ См.: Российская газета. 2003. 8 октября

²⁵ См.: Омские ведомости. 1995, 16 декабря.

ния Омской области на 2001-2010 годы», «Концепция развития жилищного строительства в Омской области до 2010 года», «Стратегия развития строительного комплекса Омской области до 2010 года»,²⁶ «Концепция реформы ЖКХ (Омский вариант)»,²⁷ адресная инвестиционная программа Омской области, программа «Городской двор» и др.

Таким образом, социальная политика местной власти и в г.Омске имеет собственное «дерево целей». В ней основная цель непосредственно связана с закрепленным в статье 7 Конституции России положением, согласно которому социальная политика «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Реализация названной цели обеспечивается путем поэтапного решения таких социальных вопросов, как комплексное социальное развитие городской территории, включающее проведение эффективной жилищной политики, реформирование ЖКХ, совершенствование торгово-бытового обслуживания, общей и физической культуры и спорта, системы здравоохранения и народного образования, сети транспортного обслуживания населения и в особенности развитие системы социального обеспечения, защиты и поддержки населения. В конечном счете все названные меры призваны обеспечивать неуклонное повышение уровня жизни и благосостояния каждого горожанина и городского населения в целом.

Комплексное социальное развитие местного сообщества г. Омска находит свое выражение в постоянном росте народного благосостояния и уровня жизни населения. В этом отношении в последние годы усилиями муниципальной власти удалось добиться определенных результатов. Индикатором этого является состояние потребительского рынка товаров и услуг. Конкретными показателями роста благосостояния населения является рост оборота розничной торговли, включая динамику объема продаж населению промышленных и продовольственных товаров, предоставляемых услуг, а также индекс потребительских цен. По всем названным показателям за последние годы удалось добиться ощутимого улучшения.

По официальным данным в г. Омске в настоящее время достигнуты следующие социальные показатели. Прежде всего с 2000 года по настоящее время в 2,9 раза выросли денежные доходы населения.²⁸ Так, начисленная заработная плата трудящихся в Омске на 1 октября 2005 года составила 10076 руб. в месяц.²⁹ В последние годы наметился также не только общий рост введенного в строй нового жилья (в особенности за счет всех форм частного и коммерческого строительства), но и средняя обеспеченность населения жилой площадью. Если в 2004 г. Было введено нового жилья

²⁶ См.: Архитектура и строительство Омской области. 2004. № 5.

²⁷ См., например: Реформа ЖКХ. Омский вариант. Омск, 2002.

²⁸ См.: Там же. С. 50.

²⁹ См.: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-сентябрь 2005 года. С. 3.

313 тыс.кв.м., то в 2005 г. этот показатель вырос до 500 тыс.кв.м., т.е. более чем на треть. В г. Омске за январь-сентябрь 2005 года было введено в строй 404,9 тыс.кв.метров жилья, что на 39% больше аналогичного периода предыдущего года.³⁰ К 2010 году планируется довести эту цифру до 1000 тыс. кв.м.³¹ А в 2004 году в городах и поселках всей Омской области в расчете на 1000 человек было введено нового жилья 155 кв.м. В г. Омске продолжается строительство жилых комплексов «Полет», «Кристалл», «Прибрежный» и др. В результате жилищный фонд Омской области в 2004 г. составил 40,1 млн.кв.м., а обеспеченность жильем на душу населения в г. Омске в настоящее время приблизилась к 20 кв.м. на человека. Также при относительно стабильной доле муниципального жилья (11,2%) в общем количестве вводимого нового жилья увеличивается доля домов и квартир, построенных за счет средств населения, ипотечного кредитования и прочих финансовых источников, площадь которых в 2004 г. составила 104,9 тыс.кв.м.³² Также увеличивается количество семей, улучшающих свои жилищные условия за счет выделяемых им субсидий. Так, в 2001 г. такие субсидии получили 137804 семьи на сумму 172998,8 тыс.руб.³³ Кроме этого в г. Омске субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг получили за девять месяцев 2005 г. 45364 семьи на общую сумму 124358 тыс.рублей.³⁴ Также определенные позитивные результаты имеют место в области здравоохранения, культуры, спорта и др. В диссертации отмечается, что в России реформирование местного самоуправления всегда инициировалось сверху, из центра. Поэтому реформы нередко становились новым вариантом организации местного управления. Современная реформа местного управления, ориентированная на передовой мировой опыт и ставящая конечной целью создание гражданского общества, также может стать подобным вариантом организации местного самоуправления. Одним из возможных путей достижения этого является формирование местного сообщества снизу, организация населения на низовом уровне местного самоуправления и активизация деятельности упоминавшихся выше комитетов территориального общественного самоуправления. ТКОС должен обладать материальной и финансовой базой для полноценного функционирования в качестве звена системы местного самоуправления. В свете роли местного самоуправления, заключающейся в обеспечении становления гражданского общества, особое внимание должно быть уделено вовлечению в работу ТКОСов общественных ассоциаций. Опыт г. Омска показывает, что ТКОСы являются школой не только формирования готовности граждан к самоорганизации, но и воспитания политических лидеров, благодаря чему пре-

³⁰ См.: Там же. С. 3.

³¹ См.: Там же. С. 37.

³² См.: Омская область: От роста экономики к повышению уровня жизни населения (цифры, факты, сравнения). Омск, 2004. С. 30, 52.

³³ См.: Реформа ЖКХ. Омский вариант, Омск, 2002. С. 31.

³⁴ См.: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-сентябрь 2005 года. С. 19.

одолеваются отчуждение местной власти и высшего руководства от местного сообщества, а представительная демократия наполняется реальным демократическим и социальным содержанием. Обеспечение методической помощи ТКОсам должно стать одной из главных забот местной администрации.

Отдельно в диссертации освещаются главные на текущий момент проблемы социальной политики МСУ в г. Омске. Ведь позитивное содержание последней не означает того, что она имеет беспроблемный характер. Как и везде в современной России проблем и противоречий на местном уровне более чем достаточно. При этом многие из них — «сквозные» — тождественны с проблемами переживаемыми всей страной, а другие, напротив, имеют сугубо омскую «прописку». Общие проблемы обусловлены трудностями переживаемого Россией этапа современных социально-экономических и политических трансформаций, и они перечислены в диссертации. Среди них социальные последствия непродуманной монетизации льгот, повышения тарифов на услуги ЖКХ, постоянный рост инфляции и многое другое.

Что касается социальных проблем самого г. Омска, то они связаны с объективными трудностями, вызванными и отдаленностью от Центра, и ограниченностью городского бюджета, и несовершенством нормативно-правовой базы деятельности муниципальной власти, и кадровыми недоработками.

На основе материалов социологического опроса горожан на тему «О проблемах, волнующих омичей», проведенного по заданию городской администрации, в диссертации показано, что первое место во всех демографических и социальных категориях омичей занимает проблема инфляции и связанный с ней опережающий повышение доходов рост цен на основные товары и услуги. 72,2% опрошенных поставили эту проблему на первое место. Второе место прочно занимает проблема, связанная с низкими доходами и плохим материальным положением людей (70,2%). На третьем месте еще одна злободневная социальная проблема — повышение тарифов на услуги ЖКХ (61%). Четвертая актуальная проблема, выделенная на основе проведенного социологического мониторинга, касается такой сугубо социальной проблемы, как недостаточная социальная защита населения от всего комплекса социально-экономических рисков в российском переходном обществе (55,2%). Пятой актуальной проблемой, названной респондентами, является низкий уровень медицинского обслуживания населения (50,4%). Шестой проблемой, на которую обратили внимание респонденты, является рост таких видов девиантного поведения, как наркомания и алкоголизм (50%). Седьмой актуальной проблемой опрошенные граждане назвали коррупцию и взяточничество во властных структурах (44,2%). Восьмая сугубо социальная проблема — плохие жилищные условия (41,6%), которыми больше всего недовольны мужчины в возрасте от 50 до 59 лет (56,7%). Девятой также сугубо социальной проблемой названа детская преступность и связанная с ней беспризорность (41%). Наконец, в качестве десятой социальной проблемой был назван высокий уровень преступности (37,8%).

Помимо перечисленных общественно значимых проблем, волнующих горожан Омска, респонденты назвали также плохую экологию, опасность терроризма, кризис морали и нравственности, безработицу, некачественное теплоэнергоснабжение и др. В диссертации подчеркивается, что проведенное в г. Омске социологическое исследование дало возможность четко структурировать приоритетные социальные и другие общественно значимые проблемы, на решение которых должна быть нацелена политико-управленческая деятельность городской администрации и всей системы местного самоуправления. К крайне острым проблемам, которыми озабочены более 60% респондентов, по их мнению, относятся плохое материальное положение, опережающий доходы рост цен на товары и услуги, а также повышение тарифов в сфере ЖКХ. К разряду очень острых проблем, волнующих от 40 до 60% горожан, относятся недостаточная социальная защита населения, коррупция, плохие жилищные условия, низкий уровень медицинского обслуживания, детская преступность и беспризорность, пьянство, алкоголизм и наркомания. К острым проблемам, вызывающим озабоченность 25-40% омичей, относятся безработица и невозможность найти хорошую работу, плохая экологическая обстановка, высокий уровень преступности, угроза терроризма, а также кризис морали, культуры и нравственности.

Ранговый анализ социальной значимости выделенных в результате исследования социальных проблем показал, что во всех категориях респондентов ранжирование первой пятерки проблем оказалось примерно одинаковым. Наибольший суммарный рейтинг проблем зафиксирован у респондентов, проживающих в Октябрьском административном округе, а также у мужчин старше 60-ти лет, пенсионеров и женщин в возрасте 50 лет и старше. Наименьший суммарный рейтинг выявлен у жителей Ленинского административного округа, а также у таких групп населения, как предприниматели и молодежь.

В «Заключении» подводятся основные итоги и формулируются главные выводы проведенного исследования, а также высказываются практические рекомендации.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. Шрейдер В.Ф. Развитие платных услуг и предпринимательской деятельности в учреждениях здравоохранения и образования (на примере двух административных округов г. Омска). М.: МНИИПУ, 1999. 8 п.л. (В соавторстве с А.А.Меньшовым и С.В.Хайниш).

2. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление в условиях политических реформ в современной России (региональный аспект)". Омск: Изд-во ОмГПУ, 2000. 9 п.л.

3. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. М.: Изд-во «Независимый институт гражданского общества», 2005. 11,04 п.л.

4. Шрейдер В.Ф. Глава II. Самоуправление в условиях демократии; глава IV. Перспективы развития общественного самоуправления / Гражданское общество и демократия участия (коллективная монография). Севастополь: Изд-во Севастопольского национального технического университета. 2006. 7 п.л.

5. Шрейдер В.Ф. Глава III Объект и система муниципальной политики; глава IV. Политика самоуправления; глава V Потенциал гражданского согласия / Самоуправление как фактор гражданского согласия (коллективная монография). Симферополь: Изд-во Таврического национального университета им. В.И. Вернадского, 2006. 8,5 п.л.

6. Шрейдер В.Ф. Гражданские ценности (сущность и процесс формирования) // Вестник Омского-университета, 2006, № 3. 0,5 п.л.

7. Шрейдер В.Ф. Гражданское становление личности // Социологические исследования, 2005, № 4. 0,2 п.л.

8. Шрейдер В.Ф. Историческая устойчивость гражданского общества / Материалы XXXII Международной конференции РАН «Информационные технологии в науке, образовании, телекоммуникации и бизнесе» (осенняя сессия). Симпозиум «Политическая трансформация России: модели устойчивого развития» // Открытое образование, 2005. (приложение) 0,25 п.л.

9. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление в системе политической власти // Вестник Омского университета. 2005, № 3. 0,5 п.л.

10. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление в современной России: Учебное пособие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. 5,2 п.л.

11. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как общность граждан / Материалы XXXIII Международной конференции РАН «Информационные технологии в науке, образовании, телекоммуникации и бизнесе» (весенняя сессия). Симпозиум «Политическая трансформация России: модели устойчивого развития» // Открытое образование, 2005. (приложение) 0,25 п.л.

12. Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление, государство и гражданское общество: грани самоосуществления // Научный вестник Севастопольского национального технического университета. Серия Политология. 2006, № 1. 0,5 п.л.

13. Шрейдер В.Ф. Метафизика общности как модель устойчивого развития / Материалы XXXII Международной конференции РАН «Информационные технологии в науке, образовании, телекоммуникации и бизнесе» (осенняя сессия). Симпозиум «Политическая трансформация России: модели устойчивого развития» // Открытое образование, 2005. (приложение) 0,25 п.л.

14. Шрейдер В.Ф. Общественная экспертиза как форма гражданского действия // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Политические науки». Т. 19, 2006, №1. 0,5 п.л.

15. Шрейдер В.Ф. Общность граждан: возможности применения философско-политологических подходов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия Политические науки. Т. 19. 2006, № 1.0,5 п.л.

16. Шрейдер В.Ф. Общность граждан: политологический аспект // Вестник Омского университета, 2006, № 4. 0,5 п.л.
17. Шрейдер В.Ф. Основные этапы политического развития самоуправления в России // Вестник Омского университета. 2005, № 2. 0,5 п.л.
18. Шрейдер В.Ф. Особенности муниципальной социальной политики (региональный аспект): Учебное пособие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 2,75 п.л.
19. Шрейдер В.Ф. Практика местного самоуправления в г. Омске // Гуманитарные знания: Серия «Преемственность». Ежегодник. Вып. 3. Изд-во ОмГПУ, Омск, 1999. 0,5 п.л.
20. Шрейдер В.Ф. Региональные аспекты местного самоуправления. Сборник научных трудов Омского государственного педагогического университета. Омск, Изд-во ОмГПУ, 2000. 0,4 п.л.
21. Шрейдер В.Ф. Роль социальной политики в управлении устойчивым развитием / Информационные технологии в науке, социальной сфере, экономике и бизнесе. Ялта, 2005. 1,0 п.л.
22. Шрейдер В.Ф. Роль социальной политики в управлении устойчивым развитием России / Материалы XXXII Международной конференции РАН «Информационные технологии в науке, образовании, телекоммуникации и бизнесе» (весенняя сессия). Симпозиум «Политическая трансформация России: модели устойчивого развития» // Открытое образование, 2005. (приложение) 0,3 п.л.
23. Шрейдер В.Ф. Самоуправление как фактор гражданского согласия // Вестник Омского университета, 2006, № 1. 0,5 п.л.
24. Шрейдер В.Ф. Самоуправление как фактор развития гражданского общества // Общество, политика, культура, 2006, № 1. 0,6 п.л. (В соавторстве с И.И. Кальным)
25. Шрейдер В.Ф. Система муниципальной социальной политики. Учебно-методическое пособие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 2,43 п.л.
26. Шрейдер В.Ф. Современная политическая реформа органов власти // Вестник ОмГУ, 2006, № 3. 0,45 п.л.
27. Шрейдер В.Ф.* Социальная политика как ступени взаимоконтактов // Власть, 2006, № 3. 0,6 п.л.
28. Шрейдер В.Ф. Социальная политика, самоуправление граждан и политические режимы: Учебное пособие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 2,2 п.л.
29. Шрейдер В.Ф. Специфика регионального муниципального устройства: Учебное пособие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 2,75 п.л.
30. Шрейдер В.Ф. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления (мировой опыт) // Вестник Омского университета. 2005, № 4. 1,0 п.л.
31. Шрейдер В.Ф. Теоретические аспекты социальной политики // Вестник Омского университета, 2005, № 1. 0,5 п.л.
32. Шрейдер В.Ф. Участие общественности в реформировании жилищно-коммунального комплекса // Вестник ЖКХ Омской области, 2003, № 2. 0,3 п.л.

33. Шрейдер В.Ф. Участие общественности в реформировании ЖКХ. Сборник статей. Омск, 2003. 0,4 п.л.

34. Шрейдер В.Ф. Учебно-методические рекомендации по концептуальным основам местного самоуправления. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. 1,8 п.л.

35. Шрейдер В.Ф. Человек в мире социальной политики // Философия человека. Сборник научных трудов, (совместно с Институтом философии РАН). Омск: Изд-во ОмГУ, 2004. 1,0 п.л.

