

На правах рукописи



НОВИКОВА Анна Владимировна

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ
(на примере Читинской области)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита- 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и управления Читинского государственного университета

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор
Бейдина Татьяна Евгеньевна

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Абрамова Наталья Андреевна

кандидат политических наук
Лапина Вера Алексеевна

Ведущая организация .

Забайкальский институт
предпринимательства Сибирского
университета потребительской
кооперации

Защита состоится 29 декабря 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 212.299.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата политических наук при Читинском государственном университете по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александровская, 30, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Читинского государственного университета.

Автореферат разослан « 29 » ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук, доцент



Н.П. Романова

1. Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Развитие местного самоуправления как формы народовластия оказалось одной из самых трудных задач в формировании вертикали власти. Именно на этом уровне решаются вопросы жизнеобеспечения граждан, социально-экономического развития городов и сел. Эффективное развитие муниципальной политики связано с взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления. Формирование всех систем муниципального управления обусловлено двумя общественными проблемами: «вертикальной» организацией государственной власти и ее взаимосвязями с различными городскими и сельскими общинами, с местным населением различных видов поселений.

В обществе местное самоуправление является тем звеном государственно-административных отношений, которое обеспечивает исполнение государственных правовых актов в интересах местного населения и самим населением в различных организационно-правовых формах.

Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления, обеспечение его финансовой и иной автономии и независимости от государственного аппарата позволяют этому важнейшему институту гражданского общества ускорить его формирование и развитие в России, повысить жизненный уровень населения, качество его жизни, создать условия для развития подлинной демократии в государственной и общественной жизни.

Государственно-правовая природа муниципального управления может стать надежной основой решения этих проблем в условиях, когда местному самоуправлению будут созданы необходимые условия для реализации его возможностей. В этой связи политическая проблема организационного совершенствования и обеспечения местного самоуправления в вертикали власти становится исключительно актуальной.

Помимо этого значимость данной проблемы обусловлена рядом следующих обстоятельств:

- необходимостью теоретического и практического осмысления процесса развития муниципального управления и его соотношения с местным самоуправлением;
- потребностью в анализе состояния местных органов власти, тенденций их формирования, адаптации органов местного самоуправления к новым социально-экономическим условиям;
- необходимостью анализа состояния местного самоуправления на региональном уровне и, в частности, в приграничной Читинской области.

Степень научной разработанности проблемы. Исследования по проблеме местного самоуправления, регулирования муниципального управления всегда привлекали внимание исследователей различного профиля и носят междисциплинарный характер. Федерализм, предполагающий обязательное разграничение полномочий между различными органами власти, рассмотрен в исследованиях Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакяна, А.Н. Аринина, Л.Ф. Болтенковой, С.В. Землюкова, А.А. Мацнева, Д.Н. Козака, И.А. Коноховой, П.А. Нехвядович, С.М. Рыженкова, М.В. Столярова, Т.С. Масловской, Н.П. Седых¹ и других авторов.

Местное самоуправление в политической системе общества рассматривали Е.А. Андриюшина, О.А. Лагутина, Л. А. Парадиз, А.Н. Широков².

Изучению муниципальной власти как института публичной власти посвящены исследования С.А. Абакумова, Г.В. Атаманчука, В.И. Бутова, В.И. Васильева, И.Н. Гомерова, В.Г. Игнатова, Н.Я. Кытмановой, В.А. Лапина, В.Г. Ледяева, М.Ю. Мартынова, О.В. Новиченко, А.А. Сергеева, В.Ф. Халипова, Х. Циммерманна, Е.С. Шугриной, А.А. Югова, А.А. Ярошенко, А. Дементьева³.

Местное самоуправление как важнейший компонент становления гражданского общества нашло свое отражение в работах А.С. Автономова, Е.Г. Анимца, А.Г. Антипьева, Е.В. Галкина,

¹ Авакян, С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления/ С. А. Авакян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. - М., 1994; Аригин, А.Н. Российский федерализм и гражданское общество. / А.Н. Аригин. - М.: Издание Гос. Думы, 2000; Конохова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А. Конохова; Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. - М.: Городец, 2004; Мацнев А.А. Регионы и формирование федеративных отношений в России. / А. А. Мацнев // Социально-политический журнал, 1998. - № 2;

² Андриюшина, Е.А. Местное самоуправление как институт российского государства: дис.канд. полит. наук/ Е.А. Андриюшина. - М.: МГУ, 2006; Парадиз, Л. А. Местное самоуправление в политической системе общества: дис. канд. полит. наук. / Л. А. Парадиз - Саратов: Изд-во Саратов. ГУ, 1994; Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. / А.Н. Широков - Обнинск, 1997.

³ Атаманчук, Г.В. Государственное управление./ Г.В. Атаманчук. - М., 2000; Васильев, В.И. Местное самоуправление. / В.И. Васильев. - М., 1999; Гомеров, И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. / И. Н. Гомеров. - М.: ЮКЭА, 2002; Лапин, В. А. Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России/ В. А. Лапин // Личность, культура общества, 2000., Т. II. Вып. 1 (2); Ледяев, В.Г. Власть: концептуальный анализ. / В. Г. Ледяев - М.: Российская политическая энциклопедия, 2001; Новиченко, О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации / О. В. Новиченко // Государственная власть и местное самоуправление, - 2005. - № 7; Халипов, В.Ф. Кратология - наука о власти: Концепция. / В.Ф. Халипов.- М.: Экономика, 2002; Дементьев, А. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти / А. Дементьев Муниципальная политика: Информ. бюллетень комиссии по муниципальной политике Бюро ЦС Объединения «Яблоко». - М., 2000.- № 10-11.

Л.А. Нудненко, А.И. Медведева, О.Л. Федорова, А.И. Черкасова, Д. Шмидта¹.

Отдельные политико-правовые аспекты реформы местного самоуправления освещены в трудах А.О. Александрова, В.А. Баранчикова, Н.А. Емельянова, А.В. Иванченко, Е.М. Ковешникова, Т.Г. Моршаковой, А.В. Кружкова, С.В. Куденева, С.Ю. Фабричного².

В процессе подготовки диссертации соискатель опирался на работы российских и зарубежных исследователей феномена местной власти. Вместе с тем, изменившиеся территориальные и экономические основы осуществления муниципальной реформы в соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. недостаточно изучены относительно политических проблем местного самоуправления. В научной литературе обозначены следующие политологические подходы к понятию местного самоуправления:

- основа конституционного строя;
- уровень публичной власти и политического управления;
- уровень самоорганизации населения и гражданского общества.

По этим подходам был проведен ряд исследований: Н.Н. Голубевым, П.М. Кебелешем, Н.Я. Кытмановой, А.А. Линевым, В.В. Храмушиным³.

¹ Автономов, А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления: Очерки / А.С. Автономов. - М., 1998; Анимца, Е.Г., Заборова Е.М. Гражданская активность населения: ТОСы в системе местного самоуправления. / Е.Г. Анимца, Заборова Е.М. - Екатеринбург, 2000; Галкина, Е.В. Институт самоуправления и формирование гражданского общества в современной России // Государственная власть и самоуправление. / Е. В. Галкина - Ставрополь: ОАО Пресса, 2003; Черкасов, А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. / А.И. Черкасов. - М., 1998; Шмидт, Д. Какое гражданское общество существует в России / Д. Шмидт // Pro et contra, 2006. - № 1.

² Баранчиков, В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. / В. А. Баранчиков - М.: ТК Велби, Проспект, 2005; Емельянов, Н. А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. / Н. А. Емельянов. - Тула, 1997. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. // Сборник научных трудов. Под ред. А.В.Иванченко. - М.: Юриспруденция, 2004; Моршакова, Т.Г. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. / Т. Г. Моршакова. - М.: Центр правовой поддержки местного самоуправления, 2003. Куденев, С. В. Проблемы обеспечения законности при реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (на примере республики Мордовия) // Государственная власть и местное самоуправление, 2004. - № 3; Фабричный, С.Ю. Правовое регулирование финансово-экономического взаимодействия субъекта Федерации и местного самоуправления. / С. Ю. Фабричный - М.: Изд-во МОНФ, 1999.

³ Голубев, Н.Н. Политические аспекты развития местного самоуправления. (на материале регионов южного федерального округа) / Н.Н. Голубев. - Дис. канд. полит. наук. - Ростов н/Д, 2005; Кебелеш, П. М. Конституционно-правовой статус местного самоуправления в России: проблемы теории и практики. / П. М. Кебелеш // Автор. дис. канд. юрид. наук. - СПб., 2000; Кружков, А.В. Местное самоуправление как институциональный фактор становления гражданского общества в Российской Федерации / А.В. Кружков // Дис. докт. полит. наук. - М., 2005; Кытманова, Н.Я. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. - Дис. канд. полит. наук. / Н. Я. Кытманова. - Ставрополь, 2004; Линева, А. А. Местное самоуправление в контексте становления гражданского общества. / А. А. Линева // Дис. канд. полит. наук. - Саратов, 2005; Храмушин В.В. Взаимодействие ветвей власти на региональном уровне: Автореф. дис. канд. полит. наук. / В. В. Храмушин - Саратов, 1999.

Значимым в контексте исследования политической автономии, под которой понимаются самостоятельность и выборность органов и должностных лиц муниципалитетов, представляются работы О.В. Будовской, В.Я. Гельмана, С.А. Мартынова, Д.А. Тихонова, О.Л. Федорова. Вопросы эффективной децентрализации и демократии рассматривали В.Д. Нечаев, Л.А. Нудненко, Н.Ю. Загоруйко, С.С. Митрохин¹.

Местное самоуправление в соотношении с государственной властью обозначено в исследованиях таких авторов, как Н.В. Кочеткова, Т.Н. Михеева, Е.А. Незнамова, Е.Е. Некрасов².

Региональные аспекты реформы местного самоуправления представлены в работах Т.Е. Бейдиной, И.В. Зайцевой, О.В. Новиченко А.А. Мухина, В.В. Першина, С.Б. Трофимова³.

Кадровые основы местного самоуправления прорабатывались в отечественной литературе В.А. Гневко, А.Е. Когутом⁴ и представлены явно недостаточно. Дальнейшего изучения в политической науке требует проблема «прозрачности» муниципальной власти, действенности контактов органов местного самоуправления с населением и общественными структурами.

¹ Будовская О.В. Местное самоуправление российского общества (политологический анализ). Дис. канд. полит. наук. - Орел, 2002; Мартынов, М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России (теоретико-прикладной анализ). / М. Ю. Мартынов. // Дис. д-ра полит. наук. - М., 2003; Тихонов, Д.А. Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России / Д.А. Тихонов. // Вестник Московского ун-та. - Серия 12. Политические науки, 2001. - № 4; Нечаев, В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) / В.Д. Нечаев // Полис, 2005. - № 3; Нудненко, Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления / Л. А. Нудненко // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, 2000. - № 4; Загоруйко, К. Ф. Демократия и местное самоуправление. / К. Ф. Загоруйко. - М., 1994; Митрохин, С. С. Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы // Местное самоуправление: теория и практика. / С. С. Митрохин. - М., 1997.

² Кочеткова, Н.В. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации / Н. В. Кочеткова // Государственная власть и местное самоуправление, 2003. - № 1; Михеева, Т. Н. Местное самоуправление и государственная власть. / Т.Н. Михеева. - Йошкар-Ола, 2000; Незнамова, Е.А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении / Е. А. Незнамова // Государственная власть и местное самоуправление, 2004. - № 5; Некрасов, Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: Монография/ Е.Е. Некрасов. - М.: ООО Агент, 1999.

³ Бейдина Т.Е. Сущность муниципального управления: политико-правовой аспект. / Т.Е.Бейдина.- М.:РМА, 2004; Зайцева И.В. Особенности реформы местного самоуправления: региональный аспект./ И.В. Зайцева./Сборник, Московский общественный научный фонд, «Тандем»: Издательство «ЭКМОС», 2001; Мухин, А.А. Взаимодействие представительной и исполнительной ветвей власти в краях и областях Российской Федерации в 1993-1994 гг. // Проблемы взаимоотношений общегосударственных и местных органов власти в отечественной истории/ А.А. Мухин. - М., 1994; Трофимов С.Б. О ходе реформы местного самоуправления в Читинской области в 2004 г. и задачах на 2005г. по выполнению ФЗ № 131 от 6 окт. 2003г. / С.Б.Трофимов // Заб.рабочий. - 2005. - 16 февр.

⁴ Гневко, В. А., Когут А. Е. Развитие местного самоуправления и проблемы кадрового обеспечения. / В. А. Гневко, А. Е. Когут - СПб., 1996.

Таким образом, необходимость активизации осуществления административной и муниципальной реформ требует усиления внимания политологов к теоретическим и практическим разработкам в области муниципального управления и политических аспектов местного самоуправления.

Целью диссертационного исследования является изучение принципов, проблем, перспектив политического взаимодействия различных уровней власти и анализ роли местного самоуправления во властной вертикали.

Задачи диссертационного исследования:

1) определить концептуальные подходы к раскрытию политических проблем становления и развития местного самоуправления;

2) рассмотреть вопросы совершенствования местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях с целью выявления региональной специфики;

3) изучить взаимодействие региональных и муниципальных органов управления для выработки рекомендаций по совершенствованию;

4) исследовать процессы формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления Читинской области.

Объект диссертационного исследования – органы власти субъекта РФ (Читинская областная Дума, Администрация Читинской области, представительные и исполнительные органы муниципальных образований области).

Предмет диссертационной работы - деятельность органов власти по развитию политических аспектов местного самоуправления в субъекте РФ - Читинской области.

В современный период происходит своеобразное сегментирование, разрыв управленческой деятельности как по вертикали, так и по горизонтали. Налицо распадение управления на части, относительно независимые и обособленные друг от друга. Эта тенденция прослеживается на уровне взаимоотношений федерального центра и субъекта Федерации и начала проявляться на уровне взаимодействия субъекта Федерации и районов, городских и сельских поселений. Эта проблема заключается в укреплении единства власти и управляемости территорий, взаимоотношений региональной и местной властей, что приводит к усилению вертикали власти.

Хронологические рамки исследования определяются периодом 1996-2006 гг., в течение которых происходит реформирование местного самоуправления и вертикали власти.

Гипотеза исследования. Политические аспекты развития местного самоуправления возникают по мере реформирования местного самоуправления и вертикали власти и проявляются в соблюдении баланса региональных и местных интересов, в функционировании эффективной

системы взаимодействия органов региональной власти и местного самоуправления, в совершенствовании организационных форм с помощью компетентных управленческих кадров.

Информационную базу диссертационной работы составили:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 1995 г.;
- Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.;
- действующее федеральное законодательство;
- Устав и нормативно-правовые акты Читинской области как субъекта РФ, уставы муниципальных образований, информационные материалы управления организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления аппарата Администрации Читинской области.

Теоретико-методологическая база исследования опирается на аналитические работы специалистов в области политологии, права, экономики, социологии по обобщению опыта муниципального управления и связана с использованием системного подхода, позволившего с учетом специфики избранной темы отразить природу власти и гражданского общества в контексте аспектов местного самоуправления. Применялись общенаучные методы (анализ, синтез, абстракция), частные научные методы исследования (эмпирическое обобщение, сравнение статистических данных, сопоставление моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и организационно-структурных моделей органов местного самоуправления).

Диссертантка опиралась на специальные научные методы исследования: системный, структурно-функциональный, конкретно-исторический, юридический, сравнительный, позволяющие выявить политические проблемы взаимодействия федерального центра и регионов и динамику изменений местного самоуправления в структурной вертикали власти.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что получены результаты, основанные на комплексном исследовании государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации. В работе:

- конкретизированы уже существующие теоретические положения: автономия муниципальной власти, соотношение муниципального управления и местного самоуправления, позволяющие вести активный поиск способов усиления потенциала муниципалитетов;
- выявлены особенности нормативно-правовой базы местного самоуправления на национальном, региональном уровнях, позволяющие

прогнозировать политические последствия правотворчества и правоприменения;

- охарактеризованы особенности организационно-структурной модели органов местного самоуправления в Читинской области и дана авторская версия учета приграничной специфики муниципальных образований в регионе;

- обоснованы меры по совершенствованию структур муниципального управления в интересах эффективного развития федерализма, демократизма, гражданского общества.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Муниципальная власть, являясь политической властью, постоянно расширяет свою автономию. Противостояние тенденций централизации и децентрализации на уровне муниципалитетов позволяет оценить муниципальную власть как публичную, автономную, территориальную, организованную на уровне городов, поселений и распространяющую свою самостоятельность путем децентрализации и расширения собственных полномочий.

2. Осуществление взаимодействия муниципальных образований в рамках политико-правового обустройства территории предполагает учет факторов экономической слабости муниципалитетов и потенциальной конфликтности, связанной с расширением политической среды путем появления новых субъектов и рассредоточения посетителей муниципальной власти.

3. Критериями эффективности организационных структур местного самоуправления в регионе выступают:

- достижение согласования региональных и муниципальных интересов при взаимодействии с населением, бизнес-структурами, государственным аппаратом, политическими партиями;

- обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

- результативность функционирования системы местного самоуправления, проявляющаяся в решении вопросов локального значения.

4. В интересах демократического развития негосударственных структур, к которым относится местное самоуправление, необходимо их взаимодействие с государственными органами, которое должно осуществляться по следующим направлениям: экономика, безопасность, права человека. Баланс взаимодействия предполагает использование техники централизации, доминирования, самоорганизации и регулирования самоуправления.

5. Факторный анализ развития местного самоуправления в вертикали власти позволил выделить важность политических аспектов

функционирования местного самоуправления, в том числе согласованных действий по обучению государственных и муниципальных служащих.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его материалы могут быть использованы в практической работе органов местного самоуправления, при организации локального управления, совершенствовании законодательства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, решении задач прикладного характера в сфере осуществления местного самоуправления. Материалы диссертации могут быть полезны в подготовке специалистов в области государственного и муниципального управления, в сфере переподготовки управленческих кадров, в преподавании учебных курсов политологии, государственного и муниципального управления.

Апробация результатов исследования осуществлена в 11 публикациях автора общим объемом свыше 5 п.л. По теме исследования диссертантка принимала участие в двух международных конференциях «Молодежь Забайкалья: культура здоровья – здоровое общество» и «Приграничье в изменяющемся мире: Россия-Китай-Монголия». По теме диссертационного исследования в 2006 г. выполнен грант 26 ГР «Совершенствование органов местного самоуправления в депрессивном субъекте РФ». Основные положения диссертации обсуждены на заседании кафедры политологии и управления.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

2. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы и степень ее изученности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его теоретические основы, раскрывается новизна, положения, составляющие предмет защиты, научно-практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические основы укрепления вертикали власти в условиях реформирования современной российской государственности» дается оценка понятия «местное самоуправление», показано его отличие от муниципального управления, обозначены политические проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Дана характеристика властной вертикали, которая подразумевает жесткое централизованное управление делами государства сверху донизу, включая вмешательство в полномочия местного самоуправления. Исходя из результатов проведенного факторного анализа, подчеркнута необходимость сотрудничества властных институтов всех уровней, являющегося важнейшей задачей развития российской государственности.

Местное самоуправление РФ определяется как вид управленческой деятельности, заключающийся в сознательном воздействии на волю людей с целью корректировки их поведения. Существует также определение местного самоуправления через управление, субъекты и объекты которого совпадают, а в качестве управляемых выступают одни и те же лица. Очевидна многозначность понятия «местное самоуправление». Под понятием «местное самоуправление» подразумевается *местное сообщество, публичные дела, дела гражданского общества*. Выражая интересы населения территории, его основные права, местное самоуправление способствует реализации общегосударственных задач. Подобная диалектическая связь «местного-государственного» оптимизирует уровни муниципального и государственного управления. Приводя различия между муниципальными образованиями и управлением, мы рассматриваем местное самоуправление как активный субъект муниципального управления, нацеленный на соблюдение баланса государственных и местных интересов.

Вопрос о равенстве властей содержит потенциал конфликтности, и возникает необходимость в иерархии государственных властей. Одна из них - власть Федерации - приобретает верховный характер, государственная власть субъекта - подчиненный, ограниченный. Формирование и функционирование единой исполнительной вертикали являются одной из предпосылок достижения социально-экономической стабильности общества. Она, охватывая все уровни территориального управления, представляет собой совокупность институтов и механизмов, обеспечивающих исполнение общегосударственных конституционных и законодательных актов, а также повсеместный контроль за реализацией общенациональных интересов, в том числе и на местах на основе формируемых на общих принципах отношений между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции РФ), они в любом случае осуществляют публичную власть со всеми присущими ей признаками и, прежде всего – обладанием волей и силой. Муниципальная власть, как система обеспечения потребностей населения и как одна из основ конституционного строя, имеет двойственные оценочные параметры. Подобный дуализм зафиксирован современной политической наукой и выражается в оценке местного самоуправления, с одной стороны, как демократического института, независимого от государственного вмешательства. С другой стороны, местное самоуправление оценивается как институт, функционирующий в рамках государственной политики.

Факторный анализ предполагает учет интересов ветвей власти относительно местной территории и оценку местного самоуправления как вида социального управления, влияющего на качество жизни. При

осуществлении факторного анализа отмечена значимость не только социальных, но и экономических, административных и правовых направлений функционирования местного самоуправления. Факторные характеристики местного самоуправления как политического института позволили выделить доминанту социальных условий и таких показателей как уровень и качество жизни в муниципалитетах. В Читинской области в настоящее время не телефонизировано 130 сельских населенных пунктов и необходима федеральная целевая программа развития телекоммуникаций в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Факторный анализ показал влияние субъективного фактора на деятельность организационных структур местного самоуправления (личные качества лидеров, политическая ориентация депутатов представительного органа, выборных должностных лиц, которые отражаются на функционировании и взаимодействии организационных структур). Реформа местного самоуправления означает не что иное, как перераспределение власти между элитой и народом. Между тем, передел власти определяется соотношением сил между различными группами интересов. В сфере местного самоуправления таковыми являются бюрократия, политические партии, бизнес и сами муниципальные образования. На ход реформы МСУ оказывают влияние политические партии. В последние годы присутствие партий в политической жизни регионов стало усиливаться, что, безусловно, следует считать положительным явлением – борьба партий за избирателя, за руководство муниципалитетом ослабляет доминирование региональной бюрократии.

Изменения местного самоуправления связаны с территориальной, исторической, региональной, кадровой спецификой. Для Читинской области такой спецификой является значительная концентрация воинских, пограничных формирований, других силовых структур, предприятий железнодорожного транспорта, которые освобождены на федеральном уровне от уплаты земельного налога, что негативно отражается на финансовом состоянии муниципалитетов. Муниципальная реформа, являясь системно-функциональной, предполагает оценку местного самоуправления как локальной системы дуалистического характера при наличии контроля со стороны государства за функционированием органов местной власти.

Во второй главе «Государственная политика в области развития местного самоуправления в Российской Федерации и взаимодействие региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления» исследуются виды, цели и принципы государственной политики в области местного самоуправления. Рассмотрена роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица населения муниципального образования. Характеризуются

организационные формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, ресурсная составляющая муниципального управления.

Проанализированы виды управления в Российской Федерации: государственное и негосударственное. Отмечено, что одной из целей государственной политики в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышение эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Анализ позволил показать систему промежуточных органов по организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. При исследовании взаимоотношений федеральных и региональных исполнительных органов отмечено, что взаимодействие создает дополнительные проблемы в функционировании муниципалитетов, что требует работоспособной системы промежуточных органов. Она должна выглядеть следующим образом: совместные временные рабочие группы и комиссии; рабочие группы и комиссии, действующие на постоянной основе; ассоциации муниципальных образований, через которые органы местного самоуправления могут более точно формулировать и доводить до сведения государственных органов их общие проблемы.

В Читинской области взаимодействие региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялось на областных семинарах-совещаниях, организованных Читинской областной Думой (в ноябре 2003 г., в марте и мае 2004 г., в 2006 г.), на зональных семинарах-совещаниях по группам районов области для руководителей вновь образованных муниципальных образований. В рамках взаимодействия Администрации Читинской области с Читинской областной Думой проведены выездные заседания Комитета государственного устройства и местного самоуправления областной Думы с участием работников Администрации Читинской области, депутатов и работников администраций муниципальных районов в городском поселении «Дарасунское», городском поселении «Борзинское», сельском поселении «Нижнецасучейское», муниципальном районе «Шилкинский район».

Новой формой работы стало проведение масштабных мероприятий по изучению ситуации в муниципальных образованиях, оказанию помощи в вопросах социально-экономического развития территорий в свете реализации Федерального закона в рамках Дней Читинской областной

Думы. Они состоялись в трех муниципальных районах - Краснокаменском (май 2005 г.), Нерчинском (ноябрь 2005 г.), Читинском (март 2006 г.).¹

Эффективная система управления регионом должна носить комплексный характер. При этом необходимо рассматривать вопросы построения системы органов государственной власти, и в особенности местного самоуправления, как органов, наиболее приближенных к населению, вопросы разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями власти, положительный опыт решения этой проблемы как в России, так и за рубежом. Оценивая состояние деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов управления, необходимо отметить низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Существуют проблемы в сфере обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Муниципальные образования страдают недостатком финансовых средств, не решен вопрос с муниципальными землями, остро ощущается нехватка высококвалифицированных специалистов в области муниципального управления.

Местное самоуправление испытывает недостаточную поддержку со стороны государства, что часто выражается в отсутствии комплексного подхода по выработке и принятию решений органами государственной власти, по созданию в границах муниципальных образований развитой инфраструктуры, что сводит к нулю усилия органов местного самоуправления самостоятельно обеспечить конституционные права граждан России, повышение их жизненного уровня. Кризисное состояние сложилось в системе сельского местного самоуправления, что негативно отражается на отношении населения к деятельности государственного аппарата в целом.

Решение социально-экономических проблем муниципальных образований предполагает целенаправленный анализ внутренней и внешней среды. В диссертации выделены следующие направления анализа: изменение законодательства, демографическое, инновационное состояние, ресурсы местного самоуправления (МСУ). Среди ресурсов МСУ отмечаем материальные, информационные, человеческие и мотивационные. Каждый из ресурсов имеет определенные характеристики.

Значительными для Читинской области и для муниципальных образований в финансовой обеспеченности являются Забайкальский ГОК, Чинейский проект, Амазарский ЦБК. Социальные проблемы муниципальных образований Читинской области связаны с демографическими характеристиками населения (рождаемость,

¹ В.В.Першин Информационный материал аппарата Администрации Читинской области «О ходе реализации Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Читинской области»

смертность, миграция), безработицей, низким уровнем доходов населения, преступностью.

В условиях муниципальной реформы решение вопросов местного значения и формирования бюджета решается по-разному в соответствии с законом Читинской области № 748 – ЗЧО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в Читинской области в переходный период» от 14 декабря 2005 г. Так, в Калганском районе Читинской области муниципальные образования сами формируют бюджет. В Краснокаменске утверждение бюджета осталось на поселении, а ведение финансовых операций осуществляет орган района, тем самым освобождается нагрузка с поселений. Информационный ресурс связан с информационным обменом и взаимодействием органов местного самоуправления, с освещением их деятельности в СМИ. Человеческий ресурс ассоциируется с активностью населения, уровнем его образования, возрастной структурой, родом занятий, с реализацией потребностей населения на территории МСУ. Человеческие ресурсы напрямую связаны с мотивационными, побуждающими людей к активной деятельности, особенно на уровне местного самоуправления.

Подобные меры способствуют более быстрому освоению социальных ресурсов и поддержке интересов населения на разных уровнях управленческой вертикали. Принимаются соответствующие управленческие решения. Так, существует программа социально-экономической поддержки интересов населения (СЭПИН), которая одобрена Федеральным Собранием РФ и рекомендована региональным и муниципальным образованием для внедрения. Социальные технологии, использованные при внедрении программы, СЭПИН позволяют:

- усилить социальную поддержку населения;
- поднять доходы граждан, особенно малоимущих;
- создать новые рабочие места.

В третьей главе «Органы местного самоуправления в субъекте РФ Читинской области» рассматриваются организационные формы в управлении, необходимость повышения профессиональной компетенции кадров путем проведения каждым муниципальным образованием перспективной кадровой политики. В главе обозначены функции и задачи структурных подразделений Администрации Читинской области по поддержке местного самоуправления.

Местное самоуправление – это самостоятельный институт, но определение самостоятельности местного самоуправления является началом организационной реструктуризации в традиционной системе политической власти. В соответствии с распоряжением Администрации Читинской области от 28 ноября 2005 г. № 929-А/р, органами местного самоуправления поселений передано по соглашениям на уровень

муниципальных районов от двух до двадцати полномочий по решению вопросов местного значения. Организационные формы в управлении – это способы коллективного поиска оптимального решения проблемы: сессии, заседания, совещания, конференции. В современный период функционирования муниципальных образований организационные формы приобретают большое значение.

Логика нашего исследования приводит к выводу, что необходимость повышения профессиональной компетенции кадров особо остро стоит в муниципальных образованиях, где необходимы специальная квалификация и опыт работы в сфере управления. В субъекте РФ – Читинской области большинство управленческих кадров имеет техническое образование, в основном, инженерное или сельскохозяйственное. Вместе с тем, Европейская хартия местного самоуправления провозглашает, что условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было осуществить подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе¹.

Вопросы координации обучения управленческих кадров в Читинской области возложены на управление государственной службы и кадров аппарата Администрации. Начиная с 1997 г., Администрация Читинской области осуществляет повышение квалификации управленческих кадров на базе Дальневосточной академии государственной службы (филиал в г. Чита). В настоящее время размещение государственного заказа по организации данной деятельности осуществляется на конкурсной основе в соответствии с требованиями Федерального закона № 94-ФЗ.

Примером эффективной формы взаимодействия региональной администрации и местной власти может служить сотрудничество через ассоциации (лиги) муниципальных образований. Примером ассоциации муниципальных образований в Читинской области служит созданный в 2000 г. Консультативный Совет муниципальных образований Читинской области, преобразованный в Консультативный Совет глав муниципальных районов и городских округов, который является связующим звеном между Администрацией области и муниципальными образованиями. Учредительным съездом Совета муниципальных образований Читинской области 17 мая 2006 г. была создана Ассоциация «Совет муниципальных образований Читинской области», куда вошли 363 муниципальных образований из 376.

¹ Ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998г., N 36, ст.4466.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в Читинской области осуществляется:

- в порядке законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований с областной Думой;
- посредством проведения советов на базе муниципальных образований;
- в рамках структурного подразделения Администрации Читинской области – управления организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления.

Функции и задачи структурных подразделений администрации области – это способы воздействия государственной власти на местное самоуправление. Взаимодействие является двухсторонним, ибо в рамках законодательного процесса местное самоуправление также имеет возможность воздействовать на государственную власть.

Исходя из сказанного, можно отметить, что муниципальные образования связаны с нуждами конкретного гражданина, и концепция реформирования местного самоуправления предполагает учет местной специфики: различий экономического, кадрового потенциала, дифференциации по объему полномочий в решении местных вопросов. Так, в соответствии с Уставом сельского поселения «Быркинское», входящего в приграничный Приаргунский район, администрация поселения обладает полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий.

Существуют причины внешнего характера, связанные с развитием межрегионального сотрудничества приграничных регионов. Главными направлениями в сотрудничестве являются упорядочение приграничной торговли, совершенствование нормативно-правовой базы, модернизация пограничной и транспортной инфраструктуры, развитие механизмов банковских расчетов, страхования, арбитража, повышение качества поставляемых товаров и услуг, эффективности взаимодействия в деле охраны окружающей среды, а также взаимодействие по линии пограничных, правоохранительных и миграционных служб. Для городского округа «Город Чита» важное значение имеет заключенное 1 октября 2004 г. соглашение с Маньчжурской компанией одежды «Ся-Ян» о расширении инвестиционной деятельности компании в г. Чита и о двусторонней поддержке компании «Ся-Ян» Администрацией г. Чита и Правительством г. Маньчжурия.

Приграничная специфика местного самоуправления связана со следующими формами его деятельности:

- 1) политическая форма – деятельность городов по укреплению мира, защите прав человека, движение породнения городов, которые рассматриваются как способ дружбы, примирения народов;

2) экономическая форма – сотрудничество торгово-промышленных палат, создание СП, формирование имиджа муниципальных образований путем проведения международных выставок и ярмарок, финансовые обмены и перетоки денежных средств.

Как показало исследование, степень развития политических форм, в сравнении с экономическими и культурными связями недостаточна.

В заключении формулируются общие выводы по проблеме.

1. Развитие организационных форм местного самоуправления в связи с его новой ролью в системе публичной власти является одной из политических проблем местного самоуправления. Кроме того, политические аспекты развития местного самоуправления предполагают:

- соблюдение баланса государственных и местных интересов с целью развития федеративных отношений, повышения уровня демократизации;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти региона и местного самоуправления с целью формирования эффективной системы взаимосвязи;
- создание эффективной экономической, социальной, правовой базы местного самоуправления с помощью компетентных управленческих кадров.

2. Цель создания местного самоуправления – уход от централизации власти в государстве.

3. Основными причинами неэффективности местного самоуправления являются:

- отсутствие целостной системы государственного территориального управления;
- неточность в определении компетенции уровней власти;
- противодействие усилению местной власти со стороны региональных элит в связи с конкуренцией при распределении ресурсов и полномочий;
- слабость экономической и финансовой базы муниципальных образований;
- недостаточная проработанность законодательства по налогообложению, кадастровой оценке земельных участков, государственной регистрации прав на недвижимое имущество;
- низкий уровень научно-методического и информационного обеспечения;
- сложные системы органов местного самоуправления;
- недостаток профессионально подготовленных кадров, обладающих современными знаниями в области государственного и муниципального управления.

Реформирование местного самоуправления в России является трудной задачей развития политической системы общества и обновления государственности России.

3. Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Новикова, А.В. Эффективность регионального управления / А. В. Новикова /Материалы XXXIX международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс»: Управление. Российский и зарубежный опыт ГМУ. – Новосибирск: СибАГС, 2001. – С. 9-10 (0,1 п.л.)

2. Новикова, А.В. Общество – менеджмент - человек / А. В. Новикова /Материалы теоретической конференции преподавателей и студентов кафедры политологии и управления. – Чита: ЧГТУ, 2002. – С. 111-138. (1,6. п.л.)

3. Новикова, А.В. Общество – менеджмент - человек / А. В. Новикова /НАУКА. XXI век. Ежегодный сборник научных статей преподавателей, аспирантов и студентов ИЭУ и П. Выпуск первый. Часть 1. – Чита: ЧитГТУ, 2002 г. - С. 114 – 121. (0,5 п.л.)

4. Новикова, А.В. Россия и Китай: сотрудничество и противоречия /Материалы теоретической конференции преподавателей и студентов кафедры политологии и управления. / А. В. Новикова /– Чита: ЧитГУ, 2003. – С. 13-19. (0,4 п.л.)

5. Новикова, А.В. Приграничные муниципальные образования в контексте международной безопасности /Международная безопасность: региональная научно-практическая конференция. / А. В. Новикова /– Чита: ЧитГУ, 2006. – С. 35-37 (0,2 п.л.)

6. Новикова, А.В. Местное самоуправление как вид социального управления, влияющий на качество жизни / А. В. Новикова // Третьи Забайкальские социологические чтения // Материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2006. - С. 22-29 (0,45 п.л.).

7. Новикова, А.В. Местное самоуправление и его социально-экономические проблемы / А. В. Новикова / Географические исследования в Забайкалье: материалы II региональной научной конференции / Забайкал. гос. гум.-пед. ун-т. – Чита, 2006. – С. 72-75. (2,5 п.л.).

8. Новикова, А.В. Политика развития местного самоуправления в субъекте РФ (политический анализ)/ А. В. Новикова/ Кулагинские чтения: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. 30 ноября – 1 декабря 2006. - Чита: ЧитГУ, 2006. – С. 10-16 (0,4 п.л.).

9. Новикова, А.В. Молодежь в муниципальных образованиях, ее социально-политические проблемы / А. В. Новикова // Молодежь Забайкалья: культура здоровья – здоровое общество: материалы X международной молодежной научно-практической конференции. 13-14 апреля 2006. - Чита: ЧитГУ, 2006. – С. 12-15. (0,2 п.л.).

10. Новикова, А.В. Муниципальные образования, межмуниципальное сотрудничество в условиях глобализации и интеграционного взаимодействия/ А. В. Новикова/ Философия образования и образовательная политика в России и в регионе: материалы симпозиума, проведенного в рамках международной научно-практической конференции «Трансграничье в изменяющемся мире: Россия – Китай - Монголия». – Чита: ЧитГУ, 2006. – С. 5-9. (0,3 п.л.).

11. Новикова, А.В. Политические аспекты функционирования местного самоуправления / А. В. Новикова /Вестник Бурятского госуниверситета. Серия политология, культурология. – Улан-Удэ: изд-во БГУ, 2006. – С.55-62. (0,45 п.л.).



Лицензия ЛР № 020525 от 02.06.97 г.

Усл. печ. л. 1,4

Сдано в производство 20.11.06 г.

Заказ № 154

Уч. – изд. л. 1,5

Тираж 100 экз.

Читинский государственный университет
672039, Чита, ул. Александро-Заводская, 30

Издательство ЧитГУ

