

На правах рукописи

НЕЛЮБИН Василий Владимирович

**СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ГОРОД:
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ
СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Специальность 22 00 04 — социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Улан-Удэ, 2004

Работа выполнена на кафедре социологии, политологии и правоведения Красноярского государственной академии цветных металлов и золота

Научный руководитель:

доктор философских наук,
профессор
В.Х.Беленький

Официальные оппоненты:

доктор философских наук,
профессор
Г.И. Балханов

кандидат социологических наук
А. М. Бадонов

Ведущая организация:

Восточно-Сибирский
государственный
технологический университет

Защита состоится 21 мая 2004 г. в 10 00 часов на заседании диссертационного совета Д 212. 022.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Бурятском государственном университете по адресу: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Бурятского государственного университета.

Автореферат разослан 20 апреля 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор философских наук,
профессор



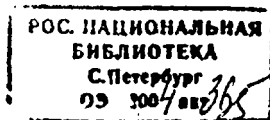
Цырендоржиева Д. Ш.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В центре внимания автора данного исследования стоят три категории - гражданское общество, город и местное самоуправление. Каждая из них в современных условиях вызывает большой интерес, привлекает пристальное внимание научной общественности. Правда, мотивы этого внимания различны. *Гражданское общество*, по крайней мере, для России, - понятие не только научное, но и идеологическое. В *городах* проживают 3/4 населения России, они представляют собой главное средоточие экономических и культурных ресурсов нашего общества, равно как и его проблем. *Местное самоуправление* касается каждого человека, всей громадной сети поселений необъятной страны и, по мнению очень многих теоретиков и практиков, является ключом к решению важнейших проблем города и деревни. Поэтому отнюдь не случайно, в настоящее время в стране идет реформа местного самоуправления.

Город теснейшим образом взаимосвязан с государством, гражданским обществом, регионом. Одним из основных каналов взаимосвязи между ними является городское самоуправление. Проблеме местного самоуправления (МСУ) автор уделяет особое внимание. Это объясняется не только тем, что работа над диссертацией совпала с подготовкой и принятием нового закона о МСУ. Здесь находится область дискуссий, имеющих как научное, так и практически-политическое значение. По мнению диссертанта, в федеральном законодательстве неадекватно решен вопрос о соотношении государственной власти и МСУ в РФ, и он стремится выработать свои предложения по решению данного вопроса. Специфика данной работы состоит в том, что она посвящена не столько гражданскому обществу, городу и местному (городскому) самоуправлению самим по себе, сколько их взаимосвязи, их единству. В качестве основного звена этого единства рассматривается город. Необходимость такого подхода определяется потребностями решения острых вопросов, встающих перед федеральными и региональными органами власти, муниципалитетами, общественностью и постоянно обсуждаемых в прессе, на научных конференциях, в научных журналах и т.д.

В качестве основного звена этого единства рассматривается город. В социологической литературе недостаточно разработана важная проблема его институциональной системы. Диссертант подвергает анализу институ-



циональную систему города, ставит на основе эмпирических исследований вопросы о ее эффективности и об отношении к ней городского населения.

Именно в пересечении трех указанных проблем диссертант видит источник новых возможностей для постановки и решения ряда актуальных проблем, имеющих как практическое, так и теоретическое значение. В частности, он полагает, что в стране с такими противоречивыми традициями, как высокая степень огосударствления всех сфер общественной жизни, засилье бюрократии и неразвитость гражданского общества, значительная роль трудовых коллективов и др., необходимо искать пути и возможности для вовлечения основной массы населения в экономические, управленческие, культурные процессы.

В нашей социологической литературе преобладают не такие взгляды и настроения. В то время как некоторые исследователи (В.А.Ядов, Ю.Б.Рандалов и др.) стремятся использовать, наряду с достижениями иных социологических школ, «гносеологический (т.е. познавательно-исследовательский) потенциал работ Маркса как источник развития общесоциологической теории»¹, другие полностью отказались от марксистской парадигмы, а вместе с ней - и от таких идей, как признание решающей роли народных масс в истории. Диссертант не разделяет подобной позиции и стремится в своей работе найти такие направления развития крупного города и городского самоуправления, которые способствовали бы активизации широких масс и, на этой основе, повышению эффективности функционирования и развития города.

В диссертации широко анализируются официальные документы, в особенности Европейская Хартия о местном самоуправлении, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», материалы центральной, и местной прессы, в частности, «Российской газеты», «Независимой газеты», «Красноярского рабочего» и др., данные государственной статистики и конкретно-социологических исследований.

Все традиционные темы социологии и социальной философии в на-

¹Рандалов Ю.Б. Трансформация социальной структуры населения в национальном регионе Сибири: 2002 г., проблемы и противоречия. // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы. Т.3. — М. 2003. С. 655.

стоящее время в известном смысле и в известной степени перестали быть традиционными. Связано это с двумя важнейшими обстоятельствами: с коренными изменениями в обществе и в обществоведении. Признавая факт этих изменений, мы стремимся к взвешенной их трактовке, к осторожному осмысливанию прошлого, к неспешному признанию будущего, к использованию возможностей их комбинирования.

Состояние разработки темы. Проблеме города большое внимание уделяли К.Маркс, В.И.Ленин, М.Вебер. Эта проблема активно исследовалась в советской социологической, социально-философской, демографической, юридической, культурологической, градостроительной, экономико-географической литературе. Здесь можно назвать труды Л.А.Велихова, Г.М.Лаппо, Б.С.Хорева, С.Н.Железко, В.Н.Бутягина, М.В.Борщевского, С.В.Успенского и О.И.Шкаратана, М.Н.Межевича, Г.Ф.Куцева, В.В.Трушкова, Ф.С.Файзуллина, В.О.Рукавишникова, О.Н.Яницкого, Э.Б.Алаева и других авторов. Однако при всей ценности этих исследований им были присущи некоторые недостатки, проявившиеся после августа 1991 года. В числе этих недостатков - оторванность городской проблематики от проблематики гражданского общества: с позиций ортодоксального марксизма гражданское общество и социализм несовместимы. Выступая против абсолютизации этого положения, автор в то же время не согласен и с господствующим в литературе мнением, согласно которому гражданское общество лежит не только вне государства, но и вне экономики. Между прочим, такая трактовка выталкивает город, рассматриваемый нами как социально-экономическая система, из гражданского общества. В трактовке гражданского общества диссертант опирается на взгляды Гегеля и Маркса. Это не только способствует анализу происходящего в России, но и предостерегает от насаждаемых по поводу гражданского общества иллюзий, о наличии которых предупреждают Р.Дарендорф, Ф.Шмиттер и др.

Местному самоуправлению посвящены труды В.Г.Графского, И.Н.Ефремовой, В.И.Фадеева, В.Ф.Абрамова, Ф.М. Бородкина, А.Г. Аникевича, А.В. Новокрещенова, Д.А. Левчика, Н.В.Постового, А.С.Степаненко, А.М. Кузнецова и т.д. Особое значение имеют для нас работы, содержащие результаты социологических исследований по рассматриваемым проблемам (Ж.Т.Тощенко, Г.А. Цветкова, Т.Г.Цыбикиов, М.Ю.Мартынов и др.).

Признаки подхода, предполагающего единство гражданского общества, города и местного самоуправления, обсуждались на международном

семинаре в Астрахани «Перспективы и проблемы становления Поволжского регионализма» (1999). Они явственно проступают в исследованиях красноярских ученых А.Г.Аникевича, О.Н.Ванеева и М.А.Спаса. Но такой подход еще только заявлен, только намечен, причем не всегда осознанно. А между тем он очень перспективен. Он требует осмысления названной взаимосвязи через призму институциональной проблематики. Поэтому обращаясь к работам К.Х. Момджяна, Л.А.Седова, Э. Гидденса, Н.П.Гуляевой, А.Г. Эфендиева, Н.И.Мироновой, О.В.Лобзы, М.Б.Глотова, полемизируя с некоторыми из этих авторов, диссертант пытается составить представление об институциональной системе города, ставит на основе эмпирических исследований вопросы о ее эффективности и об отношении к ней городского населения.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является крупный город как социально-экономическая и институциональная система.

Предмет исследования - эффективность институциональной системы города и отношение к ней населения.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования - определить уровень эффективности деятельности местного самоуправления крупного российского города (на примере Красноярска) и исследовать отношение населения к муниципалитету.

Достижение поставленной цели требует решения следующих задач:

1. Подвергнуть анализу перспективы интеграции города и местного (городского) самоуправления в систему гражданского общества.
2. Характеризовать институциональную систему города и необходимость рационализации статуса местного самоуправления в российском законодательстве.
3. Разработать методику определения эффективности функционирования и развития города на основе статистических материалов и применить ее для анализа ситуации в Красноярске.
4. Исследовать некоторые условия и факторы повышения эффективности функционирования и развития города.
5. Охарактеризовать отношение красноярцев к деятельности муниципалитета на основе проведенных социологических исследований, степень адекватности этого отношения установленной эффективности органов местного самоуправления, его дифференциации и необходимость учета

всех этих обстоятельств в практической работе.

Рабочая гипотеза: население города способно более или менее адекватно оценить эффективность функционирования и развития города и деятельности городского самоуправления. Следовательно, изучение общественного мнения в городе может быть средством надежной обратной связи управленческой деятельности муниципалитета.

Методологические основы исследования. В первую очередь автор руководствовался требованиями диалектико-материалистического метода (диалектика объективного и субъективного, абстрактного и конкретного, исторического и логического, принципы всесторонности, противоречивости развития и т.д.). Широко использован системный анализ.

Диссертант предпринимает попытку комбинировать традиционные и новые количественные методы социологического исследования, во всех разделах работы применяется метод изучения документов.

Научная новизна исследования.

1. Показано, что в России ни город, ни местное самоуправление пока не входят в структуры гражданского общества, хотя такая перспектива вполне реальна.

2. Утверждается, что рассматривая те или иные явления через призму понятий «общество» и «гражданское общество», мы по существу ставим вопрос о разных способах включения этих явлений в систему общественных отношений. Город входит в гражданское общество, будучи элементом социетальной системы. При этом он, не переставая быть объектом, становится социальным субъектом или развивает себя в данном качестве. Формой процесса выступает местное самоуправление.

3. Доказывается, что положение о невозможности социального единства городского социума, общности по поселению в условиях классово-антагонистического строя, верное в общеисторическом отношении, нуждается в известной корректировке, когда речь идет о современной России.

4. Установлено, что институциональную систему современного города образует ряд взаимосвязанных элементов: - функционирующие на уровне города органы федеральной и региональной государственной власти; - органы местного самоуправления; - общественные, самостоятельные формальные и неформальные организации; - многообразные экономические, социальные, культурные и воспитательные предприятия и учреждения.

Основным звеном этой системы являются органы местного самоуправления.

5. Поставлена и решена задача исследования эффективности функционирования и развития крупного города на протяжении ряда лет. Разработана и применена методика обработки и анализа соответствующей статистической информации. Получены индексы эффективности развития Красноярска в 1997 - 2002 гг.

6. Предложено в качестве основного направления деятельности муниципалитета постепенное достижение городом экономической самостоятельности на основе повышения активности всех основных слоев самодеятельного населения и использования, наряду с частными, таких форм хозяйствования, как коллективные, муниципальные, кооперативные предприятия.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Классическая концепция гражданского общества, уходящая корнями в творчество Гегеля и Маркса, сохраняет свое эвристическое значение и может быть использована для анализа процессов, происходящих в России.

2. Превращение города в элемент гражданского общества возможно лишь через развитие местного самоуправления.

3. Хотя России более адекватна европейская модель самоуправления, нашими законодателями выбрана англосаксонская модель, согласно которой местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Необходимо отказаться от идеи вывода местного самоуправления за рамки государственной власти и более последовательно обеспечить автономии муниципалитетов, возложив на них стратегическую ответственность за состояние и эффективность развития соответствующих муниципальных образований, в нашем случае - города. Ибо в современных условиях никто, кроме органов местного самоуправления, не способен заниматься городом, как целостным образованием, специально и систематически.

4. В основе экономической беспомощности большинства муниципалитетов лежит, наряду с различными объективными обстоятельствами, курс на либерализацию экономики, взятый правительством без учета российской специфики.

5. Как правило, основная масса горожан не участвует или участвует пассивно в работе по становлению местного самоуправления. Основные причины этого явления: недостаточная политическая культура населения,

сознательное или неосознанное противление участию масс в управлении и самоуправлении со стороны бюрократических и бюрократизированных структур, социально-экономическое положение большинства горожан (низкий уровень жизни и отсутствие экономической свободы).

6. В необходимой работе по развитию малого бизнеса следует исходить из того, что малый бизнес, играя в целом значительную и полезную роль в экономической жизни общества, ни в одной развитой стране не является главным фактором или ведущим сектором экономики. Его нельзя развивать шаблонно, не имея информации о его состоянии и динамике, как это сплошь и рядом происходит сегодня.

7. В сознании горожан сосуществуют и находятся в состоянии относительного равновесия классовые интересы и интересы городского социума. Социальные иллюзии, пропагандистские усилия могут затормозить обострение социально-классовых противоречий, но не могут остановить этот процесс. Стратегической задачей в этом плане является создание условий для участия широких масс города и деревни в экономическом строительстве в формах, соответствующих их менталитету. Если такие условия не будут созданы, то всякая политика, преследующая благие цели без ориентации на удовлетворение не только коренных, но и ближайших интересов горожан, может привести к серьезнейшим рискам и осложнениям.

Научно-практическая значимость исследования. Теоретическое значение работы состоит в том, что в ней во многом по-новому ставится комплекс проблем, широко рассматриваемых социологией, социальной философией и другими дисциплинами. В их числе соотношение социального единства и социальных противоречий в современном российском городе, институциональная система города, факторы эффективности его функционирования и развития и т.д. Методические разработки по изучению эффективности развития города и отношения населения к муниципалитету могут быть использованы при организации социологических исследований, особенно на основе большого статистического материала.

И теоретические, и прикладные аспекты диссертации возможно использовать в процессе преподавания ряда вузовских курсов, таких как социология, регионология, конфликтология, социальное управление, социальный менеджмент и др.

Апробация работы. Содержание и основные результаты исследования были изложены на Международном конгрессе «Образование и наука в XXI веке. Проблемы интеграции и правового регулирования» (Новосибирск. 21 - 25 ноября 2003 г.), на научно-теоретических конференциях 2001 - 2004 гг. в Красноярской государственной академии цветных металлов и золота и обсуждались на заседании кафедры социологии, политологии и правоведения КГАЦМиЗ, кафедры политологии и социологии КГТУ, в Бурятском госуниверситете. Основные идеи диссертации опубликованы в восьми работах.

Структура диссертации: Работа включает две главы, пять параграфов, введение, заключение, библиографический список и приложение. Объем диссертации - 164 страницы.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, сформулированы его цели и задачи, определена теоретико-методологическая и эмпирическая основа, раскрыты научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

Первая глава, **«Теоретико-методологические основы исследования города и местного (городского) самоуправления в условиях становления гражданского общества»**, включает два параграфа.

В § 1 («Город и местное самоуправление как элементы гражданского общества») прежде всего кратко рассматривается вопрос о гражданском обществе, элементами которого являются (или могут стать) город и МСУ. Маркс трактовал гражданское общество как «совокупность материальных жизненных отношений». Он считал, что гражданское общество как таковое развивается вместе с буржуазией. В характеристике гражданского общества как общества буржуазного он отталкивался от идей Гегеля, определявшего гражданское общество «как *bellum omnium contra omnes*...» Отсюда вывод Маркса об устранении как государства, так и гражданского общества.¹

Попытка применить марксистскую концепцию гражданского обще-

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 42 С. 227.

ства в современной России порождает ряд вопросов. Первый - в каких случаях может быть в принципе реализована в России идея гражданского общества? Это возможно, если в стране утвердился капитализм или если страна пойдет по пути конвергенции двух систем. Однако сколько-нибудь зрелая система социально-экономических отношений в России пока не сложилась. Именно поэтому следует констатировать, что в России нет гражданского общества. И эта точка зрения господствует. Встает второй вопрос: так что же, большинство обществоведов придерживаются марксистской трактовки гражданского общества? В действительности ныне широко распространены неформационные его концепции. Более того, многие ученые избегают анализа сущности этого феномена, сводят его к надстроечным явлениям, уходят от поиска экономической природы гражданского общества.

Диссертант критически анализирует взгляды проф. Б. Фливерберга на гражданское общество. «Облегченное», верхушечное представление о нем сужает эвристические возможности социологии. Получается, к примеру, что местное самоуправление относится к структурам гражданского общества, входит в его состав, а муниципальные образования как социально-экономические системы вроде как не входят или входят лишь в институциональной форме. Обедняются представления о самом положении города в системе общественных отношений. Между тем он, несомненно, является важным элементом гражданского общества.

Здесь мы сталкиваемся с определенными теоретическими и логическими проблемами. Сопоставим два ряда фактов. С одной стороны, гражданское общество исторически возникает как буржуазное общество¹, и в современных условиях может быть осуществлено или в форме зрелого капитализма, или в форме конвергентного общества. С другой стороны, в России пока нет ни того, ни другого. Однако городов в стране множество.

По-видимому, в социальной философии и социологии недостаточно разработан вопрос о соотношении понятий «общество» и «гражданское

¹ Тождество понятий «гражданское общество» и «капиталистическое общество» не абсолютно. В XVIII – XIX вв. оно в известных отношениях было гораздо более полным, чем в настоящее время, так как тогда не было явлений, подобных фашистской диктатуре. С другой стороны, многие черты гражданского общества стали гораздо совершенней, чем в прошлом. Иначе говоря, присущие гражданскому обществу демократические институты – не пустышка. Но если брать эти формы сами по себе, вне связи с их экономическим содержанием, то гражданское общество становится полуфиктивным.

общество». Поскольку речь идет о развитом обществе, эти два понятия и тождественны, и существенно различаются. Понятие «общество» шире понятия «гражданское общество». Первое охватывает и государство; гражданское же общество сопряжено с государством, но не включает последнее в свой состав. Отсюда следует, что многие явления, и в их числе интересующий нас город, по-разному входят в общество и в гражданское общество или, иначе говоря, включены в систему общественных отношений в разной форме. Включение города в общественную жизнь имеет объективную и субъективную стороны. Но когда речь идет о городе как элементе общества, объективные факторы (особенности, уровень развития страны, региона, внешние по отношению к городу обстоятельства) преобладают над субъективными; когда же мы говорим о городе как элементе гражданского общества, на первый план выходят субъективные факторы. В первом случае город выступает главным образом как объект внешнего воздействия, во втором случае он преобразуется в субъект. Встает вопрос об источниках и предпосылках субъектности города.

В трактовке самого города диссертант в основном опирается на взгляды М.Н.Межевича и других авторов, четко различающих город и его население, рассматриваемое как территориальная, поселенческая общность. Город есть целевая система. В различных обществах и в различные исторические периоды города возникали по-разному, но постепенно, раньше или позже происходила их институционализация, сыгравшая огромную роль в развитии системного характера городов, о котором Маркс писал: «„само существование города как такового отличается от простой множественности независимых домов. Здесь целое не просто сумма своих частей. Это своего рода самостоятельный организм”¹. Целостность города и наличие в нем особой социальной общности - важнейшие источники его субъектности. Но к числу этих источников относится и наличие у населения города многообразных потребностей, с удовлетворением которых связаны разнообразные функции города.

Население города как территориальная общность есть социальная группа. Последняя выступает составной частью социальной структуры общества и состоит из представителей различных классов. Поэтому, как подчеркивает М.Н.Межевич, населению города присущи и отношения вражды, противоположности, и некоторая общность интересов. «Так же, как

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 46. Ч.1. С. 470

принудительный характер имеет общественное единство в пределах классово-антагонистической формации, так антагонистический облик обретает и единство, социальная связь по месту поселения. Общность по поселению оказывается результатом общих условий с точки зрения их объективной общности, но отнюдь не с точки зрения подлинных интересов членов этой общности»¹. Эта мысль верна в общеисторическом отношении, но нуждается в оговорках, когда речь идет о современной России. В ней не могли быть учтены особенности современного российского общества, ушедшего от коллективистской парадигмы советского периода, следы которой, однако, отнюдь не исчезли.

Механизмом реализации субъектности города является городское самоуправление. Анализ МСУ диссертант осуществляет, отталкиваясь от эталонного представления о нем, содержащемся в «Европейской Хартии о местном самоуправлении» (1985 г.). В Хартии, и это естественно, особое значение придается экономическим аспектам МСУ. Верна и важна идея проф. А.Г.Аникевича о связи собственности и власти. Но что означает эта связь для большинства городов современной России? Подавляющее большинство из них кроме социальной инфраструктуры (причем очень специфической, поскольку она создана при другом строе) собственности почти не имеет. Это - главный тормоз развития самоуправления и экономической самостоятельности территориальных общностей.

Население города в установленных законом рамках есть субъект власти. Но осуществлять эту власть на практике в полном объеме, т.е. управлять городом, оно непосредственно не может: для этого, особенно в современных условиях, кроме экономических условий, необходим профессионализм. Поэтому субъект власти создает институциональные органы управления городом (представительный орган, глава администрации) и делегирует им властные полномочия по управлению. Эти органы суть субъекты управления городом. Понятно, что основная управленческая работа выполняется администрацией. Объектом управления является город как чрезвычайно сложная, гетерогенная социальная система. Главный элемент данной системы это, безусловно, население города, выступающее как территориальная общность. Все другие элементы системы - предприятия, организации, инфраструктура и т.д. - без людей просто бесполезны и мертвы.

МСУ в большинстве городов не только очень несовершенно (в конце

¹ Межевич М.Н Социальное развитие и город. — Л : Наука. 1979. С. 104.

концов это можно понять, так как оно строится на качественно иной основе, чем в советское время, и еще очень молодо); ему пытаются придать характер надклассового института, хотя оно *объективно* в первую очередь работает на буржуазию. Между тем население города характеризуется как единством интересов, так, и их социально-классовой дифференциацией. Учет соотношения соответствующих тенденций в функционировании и развитии города как социально-экономической системы имеет принципиальное значение.

Социально-политическая стратегия органов МСУ может быть успешной лишь в том случае, если она нацелена на решение трех задач: 1) удовлетворение общих потребностей населения города; 2) удовлетворение потребностей основных социальных групп, образующих социум; 3) развитие самостоятельности населения в целом и входящих в его состав социальных групп и укрепление связи между ними и органами МСУ. В решении этих задач важную роль играет институциональная система города.

В § 2 («Институциональная система города») проблемы города рассматриваются диссертантом в связи с проблемами общественных институтов. В последние годы стало очевидным разное отношение социологов к последним. Это вынуждает диссертанта кратко изложить свое понимание данной проблемы. Вслед за Н.П. Гуляевой мы четко соотносим понятия «общественный институт» и «социальный институт» как родовое и видовое. Но видовое понятие не может быть единственным. То есть надо наряду с социальными необходимо выделить и другие видовые институты. Какой же принцип избирается для операции такого выделения? Это следует делать по основным сферам общественной жизни. Иначе говоря, общественные институты подразделяются на экономические, социальные, политические и культурные. Выделение сфер общественной жизни и выделение видов общественных институтов в известной степени совпадают. В современном обществе имеет место институциональное «сопровождение» всей общественной жизни; однако это не дает основания переоценивать значение институтов.

Общественные институты - продукт сознательной деятельности людей. Они создаются, когда возникают новые потребности, которые невозможно удовлетворить с помощью наличных средств. Но новые потребности появляются не случайно, а, в конечном счете, на основе развития и смены способов производства, прогресса экономических отношений. Объективный характер этих процессов не означает, что люди не могут на них

воздействовать. Они могут протекать уже и шире, быстрее и медленнее, по-разному влиять на положение тех или иных социальных групп. Все это имеет большое значение для общества в целом, конкретных социальных общностей, индивидуумов. Людям свойственно стремиться к более эффективной, успешной деятельности, к наиболее полной реализации своих потребностей и интересов. И чтобы добиться этого, различные социальные субъекты создают общественные институты.

Что же такое общественные институты? Их многообразие и разнообразие приводит к мысли о том, что приемлемой может быть лишь такая дефиниция, которая схватывает пусть одну, но присущую *всем* общественным институтам существенную черту, функцию и т.п. Такое определение выработано в отечественной социологии. Одна из его редакций гласит: институты социальные (лучше бы сказать «общественные») - исторически сложившиеся, устойчивые формы организации совместной деятельности людей. Формы организации - чрезвычайно емкое понятие, в которое «умещаются» и совокупность ролей и статусов, и нормы, и принципы, и учреждения. Понятие «*совместная деятельность*» охватывает не только деятельность людей, но и отношения между ними. Рассматриваемая дефиниция предполагает системное восприятие совокупности общественных институтов. Целостность этой совокупности, ее системность определяется рядом факторов. Все важнейшие общественные институты, независимо от того, на какой основе они созданы, каким образом функционируют и какова их структура, в каждый данный момент входят в социальную структуру конкретного общества, объединены общностью социального времени и пространства и взаимодействием с устойчивым «набором» социальных субъектов. Между многими институтами существует прямая зависимость. Иной раз институты строятся по принципу «матрешки» или «пакета», когда один институт включает в себя другие. Наконец, интеграции общественных институтов способствуют и присущие им диффузионные тенденции.

Нельзя согласиться с тем, что общество представляет собой систему институтов. Мы полагаем, что общество в известном смысле амбивалентно: его образует прежде всего объективная в своей основе система общественных отношений, оно включает в себя также сознательно создаваемую и используемую организующую надстройку - институциональную систему. Все институты объективно обусловлены, но это не означает, что они одинаково обусловлены. Возникновение и существование одних непосредственно связаны с экономическими отношениями и процессами, другие связаны с

последними лишь опосредованно, третьи детерминированы вообще не экономическими факторами. Существенно то, что различные институты по-разному включены в систему общественных отношений.

Обращаясь к проблеме институциональной структуры города, автор поддерживает мнение проф. А.Г. Аникевича о том, что город, с одной стороны, - часть целостной общественной системы, с другой стороны, - социальный институт. Здесь важны не только различие целостной общественной системы и институтов, но и то, что автор пишет о городе как институте. Поскольку города возникали как продукт естественно-исторического процесса, они первоначально не являлись институтом. Город как институт складывался очень долго, под воздействием внутренних и внешних факторов. Современный город в развитой стране - социальная система, имеющая институциональный статус. Характеристика города как социального института во многом определяется единством двух начал - государственного управления и самоуправления. В городе действуют множество институтов, образующих *институциональную систему*. Ее взаимосвязанными элементами являются: 1) функционирующие на уровне города органы федеральной и региональной государственной власти; 2) органы МСУ; 3) общественные, самостоятельные формальные и неформальные организации; 4) многообразные экономические, социальные, культурные и воспитательные предприятия и учреждения. Нас в наибольшей степени интересуют первые два из названных элементов, на плечи которых ложится основной груз управленческой деятельности в городе. Прежде всего, встает вопрос о том, чьи же «плечи» шире - функционирующих на уровне (крупного) города органов государственной власти или органов МСУ? Категорический ответ вряд ли возможен, но если взять чисто количественный аспект вопроса, то, несомненно, преобладание государственных начал над самоуправленческими.

Установив это, мы столкнулись с вопросом, не противоречит ли данный факт ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой система МСУ не входит в систему государственной власти? Вопрос тем важнее, что данный принцип лежит в основе осуществляемой в стране реформы МСУ. Имеются две модели последнего - европейская континентальная и англосаксонская. В первом случае местная власть является низовым звеном в системе органов государственной власти и подчинена вышестоящим звеньям вертикали. Во втором система МСУ выделяется из общей структуры государственной власти и в какой-то степени ей противостоит, так как формируется населе-

нием и действует в его интересах. Вот эта модель и применяется в России, хотя европейская модель гораздо ближе России, чем англосаксонская.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), на основе которого имеется в виду реформировать МСУ, провозглашает принцип разделения государственной и местной власти, но практически исходит из того, что МСУ во многих отношениях подчинено государственной власти, не говоря уже о том, что последняя по ряду направлений действует на местах совершенно самостоятельно, в лучшем случае координируя свою работу с органами МСУ. Это - одна сторона взаимоотношений между двумя уровнями власти в городе: с другой стороны, закон включает целую главу о наделении органов МСУ отдельными государственными полномочиями, в связи с чем существует особый аспект сложных отношений между органами государственной власти и органами МСУ. Следовательно, институциональная система города включает в себя два начала - государственное и самоуправленческое. Конституция РФ, в отличие от Хартии, их качественно различает, а практика смешивает. Мы полагаем, что эффективность деятельности органов МСУ возрастет, если будет рационализирован их статус в российском законодательстве: ведь статус - фактор функционирования и развития города.

Еще важнее преодолеть ситуацию, при которой основная масса населения во всей работе по становлению МСУ и, тем более, гражданского общества, если и участвует, то очень пассивно. Причины этого: 1) недостаточная политическая культура населения; 2) сознательное или несознательное противление участию широких масс в управлении и самоуправлении со стороны бюрократических и бюрократизированных структур; 3) экономическое положение подавляющего большинства населения. Дело не только в низком уровне жизни. Главное - в отсутствии экономической свободы. Основная часть народа лишена средств производства и возможности активно участвовать в экономической жизни общества.

Вторую главу диссертации, «Эффективность функционирования и развития города», открывает § 3 («Измерение эффективности функционирования и развития города»). В нем, прежде всего, выясняется, в чем смысл самого понятия эффективности функционирования и развития города. Возможны два ответа на данный вопрос: 1) город является и субъектом, и объектом такого управления, которое обеспечивает его успешное, более или менее эффективное функционирование и развитие, как социально-экономической системы. Собственно говоря, поскольку речь идет о самоуп-

равлении городом, вопрос именно так, *всесторонне*, и должен ставиться. Но такое прочтение задачи носит скорее междисциплинарный, нежели социологический характер; 2) город как социально-экономическая система является объектом социального управления органами МСУ. На этом варианте решения интересующего нас вопроса необходимо остановится подробнее уже потому, что мы избираем именно его. Прежде всего, он в значительной мере тождествен первому варианту. Это естественно: в обоих случаях город является объектом управления. Кроме того, органы МСУ входят в субъект управления городом как важная часть. Вместе с тем второй вариант значительно отличается от первого. Это связано с положением органов МСУ в институциональной системе города. Они являются основным звеном этой системы, от их деятельности в решающей степени зависят социальное положение и прогресс города. Они должны сосредоточивать, объединять, корректировать в интересах города и горожан действия других элементов институциональной системы города, создавать соответствующие условия. Исходя из сказанного, мы сосредоточим свое внимание на эффективности органов МСУ, выполнении ими своих функций, не отделяя этот вопрос от вопроса об эффективности функционирования и развития города. Употребляется и термин «эффективность города»

Переходя непосредственно к задаче определения эффективности деятельности органов МСУ города, мы сталкиваемся с проблемой показателей эффективности. Они должны быть максимально объективными. Речь идет об объективности *системы показателей*, характеризующих явление или процесс. В основу оценки эффективности города положены *количественные показатели*. Это статистические показатели функционирования и развития Красноярска в 1995 (справочно), 1997 - 2002 гг., дающие представление о состоянии и динамике города Красноярска как социально-экономической системы на протяжении шести лет. Они характеризуют в той или иной степени все основные сферы городской жизни. Всего их 87.

Была построена шкала 11 *шаблонов*, ставших основой для идентификации разнообразной информации. Каждый шаблон имеет содержательную оценку и количественный индекс. Крайними в шкале являются положительные и отрицательные шаблоны. Между ними лежат шаблоны, в большей или меньшей степени комбинирующие количественные или качественные полярности (уменьшение - увеличение, положительное - отрицательное), что и зафиксировано в различных индексах. Идентификация информации состоит не в простом сопоставлении ее «порций» с шаблонами, а

носит характер логических операций, predetermined самим содержанием шаблонов и сопоставляемой с ними информации. Поэтому в диссертации приведены все 87 показателей, многие из которых прокомментированы. Обязательным условием качественной идентификации должна быть полнота информации.

Динамика каждого из 87 показателей получила положительную или отрицательную оценку; сумма всех этих оценок составила +25,25. Отсюда вытекает, что *в целом эволюция города в указанные годы носила позитивный характер*. Насколько обоснован такой вывод? Ответить на этот вопрос непросто. По независящим от диссертанта обстоятельствам положенный в основу анализа статистический материал таков, что многие теневые и отрицательные аспекты функционирования и развития города обойдены. 44,8 % из 87 показателей идентифицированы по отрицательным шкалам, 41 % фиксировали отсутствие сколько-нибудь четкой тенденции в происходивших изменениях. Поэтому было решено наряду с измерением эффективности функционирования и развития города по горизонтали осуществить измерение по вертикали. Суть операции состоит в том, чтобы, прежде всего, сложить по годам количественные значения всех показателей, в результате чего мы получили годовые индексы показателей эффективности. Общий индекс развития Красноярска за шесть лет также оказался положительным (+1,1). Следовательно, оба способа измерения эффективности функционирования и развития дали однотипный, *позитивный*, результат, причем второй индекс надежнее первого, поскольку позволяет не только установить факт преобладания позитивных тенденций над негативными, но и соотнести их. Итак, позитивные тенденции преобладают над негативными, но это преобладание настолько мизерно, что почти иллюзорно; город балансировал между прогрессом и регрессом.

Таким образом, фактически получены два результата. Первый - *методический* (разработана методика количественного определения индексов эффективности функционирования и развития города). Второй же результат касается непосредственно города Красноярска, он уже описан. В рамках данной работы мы исходим из установленного факта преобладания положительных тенденций в городе. А это значит, что и деятельность органов МСУ в целом успешна, эффективна, хотя уровень этой эффективности невысок.

В § 4 («Условия и факторы эффективности функционирования и развития города») выделяются условия и факторы внешние и внутренние,

объективные и субъективные. Они тесно связаны, переплетены. Из их числа особое значение имели следующие: 1) высокая концентрация производства, слабое развитие мелкого производства; 2) длительное господство в стране коллективистских отношений, предполагавших относительно высокий уровень участия в управлении производством и обществом трудовых коллективов. Конечно, это осуществлялось в извращенных формах, было до крайности формализовано и обюрокрачено, но давало известный, пусть и уменьшавшийся, эффект; 3) преобразования 1991 - 1999 гг. если и учитывали эти особенности российского общества, то только в том смысле, что были нацелены на их скорое перечеркивание.

Идея срочного перехода к капитализму самым тяжким образом сказалась на российских поселениях. Не случайно ныне без дотаций способны выжить только 3% муниципальных образований. Это и понятно: подлинное МСУ может существовать лишь в том случае, если оно строится на принципе самодостаточности. Этот принцип очень трудно осуществить, но к этому необходимо стремиться. К сожалению, новый закон о самоуправлении стремления такого рода не стимулирует.

Пристального внимания заслуживает проблема малого бизнеса. По мнению диссертанта, в работе по его развитию следует исходить из того, *что малый бизнес, играя в целом значительную и полезную роль в экономической жизни общества, в некой развитой стране не является главным фактором или ведущим сектором экономики. Его нельзя развивать шаблонно, не имея информации о его состоянии и динамике, как это часто происходит сегодня. Задача органов МСУ - развитие связей крупного и малого бизнеса.*

В качестве основного звена деятельности МСУ автор предлагает *постепенное достижение городского экономической самодостаточности на основе развития активности всех основных слоев самостоятельного населения.* При всей ограниченности возможностей органов МСУ они должны искать пути не простого благодетельствования городским низам, а вовлечения их в активную экономическую жизнь города. Высшей формой этой деятельности могут быть признаны усилия по созданию на важных для города направлениях производственных кооперативов, муниципальных и коллективных предприятий. Гораздо большего внимания заслуживает и территориальное общественное самоуправление (ТОС).

В § 5 («Отношение населения к институциональной системе города») анализируются и сопоставляются итоги анкетных опросов красноярцев,

проведенных весной 2002 и 2003 гг. Смежность опросов дала возможность выяснить, как сказались на настроении горожан и их отношении к органам государственной власти и МСУ реформа ЖКХ. Опросы должны были также подтвердить или опровергнуть рабочую гипотезу исследования. Кстати говоря, гипотеза подтверждена, и это подчеркивает необходимость изучения общественного мнения в городе, которое может быть средством надежной обратной связи управленческой деятельности муниципалитета.

Материалы опросов в целом отразили тот невысокий уровень и неустойчивый характер эффективности функционирования и развития города, о котором шла речь в § 3 диссертации. Более-менее четко прослеживаются три позиции по многим вопросам. Две позиции обнаруживают растущую социально-классовую поляризацию горожан. Это, с одной стороны, позиция предпринимателей, а с другой - позиция рабочих и довольно близкая к ней позиция интеллигенции. Третья позиция является промежуточной, более расплывчатой: она присуща группам респондентов, включающим прочие социальные слои населения (пенсионеры, студенты, домохозяйки, безработные и т.д.).

Социально-психологические, идеологические и др характеристики различных социальных групп недостаточно контрастны, во многом усреднены. В чем причины этого явления? Еще сильны следы старых общественных отношений, не знавших таких социальных полярностей, как ныне. Действительно богатая и влиятельная часть горожан практически недоступна изучению социологами. Общество перенасыщено либеральными, мелкобуржуазными, сословными и прочими иллюзиями, концентрирующимися вокруг несуществующего среднего класса, «великого» будущего малого бизнеса, приобщения к миру частной собственности дачников, владельцев квартир, автомобилей и т.п.

Социально-классовые и общегражданские интересы в силу целого ряда объективных и субъективных причин в настоящее время относительно уравновешены. Это обстоятельство и социально-психологические последствия таких мероприятий, как реформа ЖКХ, способны вносить резкие изменения в настроение населения. Надежды на интегрирующую роль религии и чудодейственное значение демократии, разжигание националистических и местнических настроений, культивирование собственнических инстинктов, пропагандистские усилия могут затормозить обострение социально-классовых противоречий, но не могут остановить этот процесс. Стратегической задачей в этом плане является создание условий для участия широ-

ких масс города и деревни в экономическое строительство в формах, соответствующих их менталитету. Если такие условия не будут созданы, то всякая политика, преследующая благие цели без ориентации на удовлетворение не только коренных, но и ближайших интересов горожан, может привести к серьезнейшим рискам и осложнениям.

В **заключении** сформулированы основные выводы и некоторые результаты осуществленного исследования.

**Основные положения диссертации изложены
в следующих публикациях автора:**

1. Нелюбин В.В. Город и горожане. Социологические проблемы / В.Х.Беленький, В.В.Нелюбин: Монография. - Красноярск: ГОУВПО «ГИЦМиЗ». 2003. 6 п.л.
2. Нелюбин В.В. Социально-политические институты и динамика отношения к ним (на примере Красноярска) / В.В.Нелюбин // Проблемы обществоведения: Доклады третьей межрегион.науч.конф. аспирантов и соискателей. - Красноярск: ГИЦМиЗ. 2001. 0,1 п.л.
3. Нелюбин В.В. Об оценке населением институтов власти и гражданского общества / В.В.Нелюбин // Проблемы обществоведения: Тезисы докладов четвертой межвуз. научн. конф. аспирантов и соискателей. - Красноярск: ГИЦМиЗ. 2002. 0,4 п.л.
4. Нелюбин В.В. Социологические центры на выборах депутатов Законодательного собрания Красноярского края в 2001г. / В.В.Нелюбин, В.И.-Златковский // Социальные проблемы современной России: Сбор. науч. трудов. - Красноярск: ГИЦМиЗ. 2003. 0,5 п.л.
5. Нелюбин В.В. В поисках триллионов / В.В.Нелюбин // Эксперт - Сибирь. 2003. № 1. 0,3 п.л.
6. Нелюбин В.В. Анализ образовательно-воспитательных процессов: методика образования и оценки / В.Х.Беленький, В.В. Нелюбин // Философия образования. 2003. № 9. 0,4 п.л.
7. Нелюбин В.В. К вопросу об институциональной системе города / В.В.Нелюбин // Проблемы обществоведения: Тезисы докладов пятой межрегион. научн. конф. аспирантов и соискателей. - Красноярск: ГИЦМиЗ. 2004.0,7 п.л.
8. Нелюбин В.В. Эвристическое значение идей Гегеля и Маркса о гражданском обществе города / В.В.Нелюбин // Проблемы обществоведения: Тезисы докладов пятой межрегион. научн. конф. аспирантов и соискателей. - Красноярск: ГИЦМиЗ. 2004. 0, 4 п.л.

Подписано в печать 16 04 2004 г
Объем 1,375 п л Формат 60х84/16
Бумага офсетная №1
Печать ризограф
Тираж 100 экз
ООО «Контур-Д» Тел 21-87-57 (107)

9113