

26



На правах рукописи

A handwritten signature in black ink.

**Усенко Александр Юрьевич**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА  
В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**  
(на примере вновь образованных городских поселений Хабаровского края)

Специальность 22.00.04 – Социальная структура, социальные институты  
и процессы

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

18 ИЮН 2009

Хабаровск – 2009

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тихоокеанский государственный университет».

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор  
Ярулин Илдус Файзрахманович

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук  
Саначев Игорь Дмитриевич

кандидат социологических наук  
Парфенов Константин Борисович

Ведущая организация

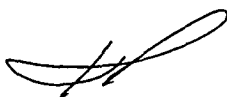
Хабаровская государственная академия  
экономики и права

Защита состоится 30 июня 2009 г. в 16.00 на заседании диссертационного совета ДМ 212.294.04 при Тихоокеанском государственном университете по адресу: 680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136, ауд. 315л.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тихоокеанского государственного университета.

Автореферат разослан «28» мая 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



П. П. Лях

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** В настоящее время Российская Федерация идет по пути становления новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Местное самоуправление является первичным звеном демократии, основой формирования гражданского общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общественными делами).

В Российской Федерации местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. При этом сама муниципальная реформа в нашей стране осуществляется крайне сложно и противоречиво. Законодательное оформление этого явления как социального института и способа самоорганизации граждан в современной России насчитывает всего два десятилетия.

Новый этап в развитии системы публичной власти в России знаменует собой 2009 г. В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности на местах.

Необходимо отметить, что формально федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципальных образований. Однако городским поселениям был определен муниципальный статус по принципу «район + поселение», что негативно сказалось на оптимизации самоуправления в городах как точках роста и основных ресурсных и кадровых базах модернизационных процессов в стране.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена:

- потребностью изучения местного самоуправления в городских поселениях как социального института применительно к рыночной и демократической модели общественного развития, особым статусом и ролью социального института местного самоуправления в становлении гражданского общества;
- поиском путей оптимизации функционирования местного самоуправления в режиме, максимально приближенном к интересам населения, государства и общества;
- необходимостью проведения социологического анализа становления местного самоуправления в регионах на уровне городских поселений, который позволит прогнозировать и моделировать особенности развития данного процесса, его результаты и тенденции.

**Степень научной разработки темы исследования.** Истории развития местного самоуправления, вопросам его сущности, формирования, изменениям, трансформациям, социального содержания, механизмам взаимодействия с ор-

ганами государственного управления посвящены многие исследования отечественных и зарубежных философов, социологов, экономистов, историков и юристов. Особенности местного самоуправления, участие в нем самоуправленческих начал населения, выраженных в осуществлении народом своей власти, рассматриваются в работах таких исследователей, как Ф. Бродель, М. Вебер, А. Д. Головачев, А. Д. Градовский, Н. М. Карамзин, Н. М. Коркунов, К. А. Пашистов, Б. Н. Чичерин, О. Шпенглер, А. Ю. Шутов и др.<sup>1</sup> Следующий этап в развитии изучения местной власти и местного самоуправления связан с советским периодом развития Российского государства. Именно в этот период происходит становление знаменитой в наше время школы Л. Велихова<sup>2</sup>. Сформированные Л. Велиховым в его классическом труде «Основы городского хозяйства» принципы комплексного политического, правового и хозяйственного анализа деятельности местного самоуправления по сей день остаются достаточно значимыми и широко используемыми в современной науке.

Советское самоуправление, встроенное в единую иерархическую систему государственного управления, подконтрольное партийному руководству, рассматривалось в научной литературе в общем контексте управления обществом либо как производное социалистическое самоуправление трудящихся. Специфические интересы территориального (местного) сообщества ни на городском, ни на сельском уровнях не имели самостоятельного значения для советского государства.

В период 70–80-х гг. прошлого столетия, т. е. в период «застоя», проблеме местного самоуправления было посвящено незначительное количество трудов советских ученых, среди которых можно выделить работы А. В. Москлева, Г. В. Барабашева, Ж. Т. Тошенко, О. Н. Яницкого и др.<sup>3</sup>

Серьезные государственные изменения, начавшиеся в СССР после 1985 г., затронули и систему местной власти, устранив советскую организацию низовых территориальных коллективов. С этого времени и до сегодняшних дней в рамках проводимых радикальных политических и социально-экономических реформ были приняты самые главные стратегические решения, смысл которых сводился к трансформации жестко централизованной системы управления в России, децентрализации ее впоследствии до уровня субъектов Российской Федерации и формированию системы местного (территориального) управления,

---

<sup>1</sup> Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм. XV–XVIII вв. Т. 1. Структура повседневности: возможное и невозможное : пер. с фр. М., 1996 ; Вебер М. Город // Избранное. Образ общества : пер. с нем. М., 1994 ; Шпенглер О. Закат Европы. Минск, 2000 ; Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999 ; Головачев А. А. Десять лет реформ. СПб., 1872 ; Градовский А. Д. Переустройство нашего местного самоуправления // Собр. соч. В 9 т. Т. 8. СПб., 1903 ; Карамзин Н. М. История государства Российского : в 12 т. М., 2002 ; Коркунов Н. М. Лекции общей теории права. М., 1911 ; Пашистов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. Т. 1–2 ; Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. М., 1894. Ч. 1.

<sup>2</sup> Велихов Л. Основы городского хозяйства. М., 1928.

<sup>3</sup> Москалев А. В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. Свердловск, 1987 ; Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М., 1971 ; Тошенко Ж. Т. Социальное планирование. Красноярск, 1971 ; Яницкий О. Н. Гражданская инициатива и самодеятельность масс. М., 1988.

отдельного от государства. Это период знаменателен всплеском интереса к изучению местного самоуправления.

Изучению природы местного самоуправления, истории его развития посвящены работы Т. М. Бялкиной, А. М. Верещагина, Н. А. Емельянова, Н. В. Щербаковой<sup>1</sup>.

Такие авторы, как Н. М. Великая, Е. Н. Заборова, Б. Макаренко, Г. А. Цветкова рассматривают проблемы формирования, развития и организации деятельности представительных органов муниципальных образований, также исследуют активность избирателей на муниципальных выборах, участие в избирательном процессе региональных и местных отделений политических партий<sup>2</sup>.

Формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления посвящено наибольшее количество работ, в частности, таких ученых, как А. А. Дёмин, А. Р. Еремин, К. О. Магомедов<sup>3</sup>.

Проблемы статуса местного самоуправления, его взаимодействие со структурами власти на современном этапе отражены в работах С. А. Авакьяна, М. А. Краснова, О. Логачевой, В. Ф. Халипова, Е. С. Шугриной<sup>4</sup>.

Проблемы формирования и функционирования системы органов местного самоуправления, их структуры в ходе проведения муниципальной реформы нашли отражение в работах Л. Б. Соболевой, В. В. Иванова, А. Н. Коробовой, а также других ученых<sup>5</sup>.

Анализ проблем оказания муниципальных услуг в работах М. Мирзалиева, А. Широкова, С. Юрковой, В. Н. Иванова, В. И. Патрушева позволяют рассмотреть основные трудности в удовлетворении потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Бялкина Т. М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4 ; Верещагин А. Н. Земский вопрос в России: Политико-правовые отношения. М., 2002 ; Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М. ; Тула, 1997 ; Щербакова Н. В., Егорова Е. С. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996.

<sup>2</sup> Великая Н. М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. 2003. № 8 ; Заборова Е. Н. Участие граждан в управлении городом // Социологические исследования. 2002. № 2 ; Макаренко Б. Институты власти и российский избиратель: взаимовлияние через выборы // Российское общество: становление демократических ценностей? / под ред. М. Макфола, А. Рябова ; Московский центр Карнеги. М., 2002 ; Цветкова Г. А. Особенности партийной жизни на местном уровне // Социологические исследования. 2003. № 8.

<sup>3</sup> Дёмин А. А. Проблемы управления населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3 ; Еремин А. Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3 ; Магомедов К. О. Самоорганизация гражданского общества. М., 1997.

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994 ; Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М., 1993 ; Логачева О. От слов своих осудись: Появились первые пострадавшие в борьбе за статус городского округа // Муниципальная власть. 2004. № 2 ; Халипов В. Ф. Кратология – наука о власти: Концепция // Российская муниципальная академия. М., 2002 ; Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 1999.

<sup>5</sup> Соболева Л. Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1 ; Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальное управление. М., 2006.

<sup>6</sup> Мирзалиев М., Широков А., Юркова С. Разработка моделей управления отраслями: на уровне поселений, муниципального района, городского округа в связи с перераспределением полномочий // Муниципальная власть. 2006. № 1 ; Муниципальное управление / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М., 2002.

В Дальневосточном регионе изучением становления и развития местного самоуправления занимаются Н. М. Байков, А. М. Фокин, Л. В. Самандина, И. Ф. Ярулин, И. Д. Саначев, П. Я. Бакланов, А. Ю. Завалишин и др. Однако из-за периодической смены путей реформирования местной власти литература по данному вопросу ориентировалась на то или иное направление реформирования, выбранное в конкретный политический момент, что привело к тому, что в сравнительно молодой российской социологической науке сегодня нет устойчивой школы и концепции в отношении местного самоуправления.

Местное самоуправление еще не исследовано как системное социальное образование. Теория местного самоуправления находится только на начальном этапе своего формирования. Малоизученными остаются особенности становления и развития местного самоуправления в конкретных субъектах Российской Федерации, результативность взаимодействия местной власти с органами государственной власти, социальная эффективность муниципальной власти и другие не менее значимые проблемы.

Эти и другие обстоятельства обусловили выбор цели, задач, объекта и предмета диссертационной работы.

**Объектом диссертационного исследования** является социальный институт местного самоуправления.

**Предметом исследования** является специфика и организационные аспекты становления система местного самоуправления во вновь образованной муниципальной единице – городском поселении.

**Цель исследования** – выявление особенностей протекания социальных процессов при формировании местного самоуправления на поселенческом уровне и факторов, определяющих его функционирование.

Реализация поставленной цели осуществляется посредством решения следующих задач:

- изучения процессов развития местного самоуправления на новом этапе реформирования местной власти в условиях российского общества, в т. ч. и в Хабаровском крае;
- рассмотрения особенностей формирования новой модели местного самоуправления, основных этапов его становления и функционирования, их существенных характеристик;
- мониторинга процесса образования территориального общественного самоуправления как необходимого компонента социального института местного самоуправления;
- выявления возможности применения стратегического планирования при разработке программы устойчивого социально-экономического развития вновь образованного городского поселения;
- определения степени восприятия населением института местного самоуправления и степени готовности граждан к участию в деятельности местного самоуправления на основе определения социокультурных факторов, обуславливающих функционирование социального института местного самоуправления.

**Гипотеза диссертационного исследования** включает следующие взаимосвязанные положения:

- формирование органов местного самоуправления на новом этапе реформирования способствует формированию гражданского общества, его демократизации путем привлечения населения к решению местных проблем, повышению политической культуры населения муниципальных образований;
- специфика и особенности территориальной организации, производственно-хозяйственной, поселенческой структуры местного самоуправления требует государственной поддержки местного уровня власти для его дальнейшего развития;
- развитие местного самоуправления способно обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского общества, придать ему дополнительные стимулы для развития.

**Теоретико-методологической основой исследования** послужили следующие философско-социологические методы и подходы:

- метод системного анализа, который является во многом основополагающим для исследования особенностей становления системы органов местного самоуправления. Метод системного анализа послужил также основой для определения совокупности методов, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам становления местного самоуправления;
- сравнительный метод при сопоставлении организаций местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации, который позволил определить уровень развития местного самоуправления во вновь образованных городских поселениях в ходе проведения муниципальной реформы.

Опираясь на общенаучные принципы, местное самоуправление исследуется в совокупности объективных условий (экономические, производственно-хозяйственные, территориальные, правовые) и субъективных факторов (социальные, культурные, управленческие).

Характеристика местного самоуправления дается с позиции институционального подхода, который позволил рассмотреть объект исследования как совокупность существенных признаков, социальных статусов, формальных и неформальных норм, выполняемых функций.

В ходе исследования применялись также приемы моделирования и прогнозирования.

Социологический подход позволяет провести комплексный анализ проблемы в единстве объективных и субъективных элементов самоуправления, его содержательной, структурной и функциональной сторон.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили результаты исследований, полученные при непосредственном участии диссертанта:

- «Социальное самочувствие населения Хабаровском края (г. Вяземский)». Проведен Центром социально-политических исследований Тихоокеанского государственного университета совместно с НИ «Дальневосточный институт социально-политических исследований». Руководитель Ярулин И. Ф. Опрошено 150 жителей города по репрезентативной выборке;

– социологическое исследование путем опроса 335 жителей городского поселения «Город Вяземский» на основе разработанной анкеты из 76 вопросов, включающей в себя 11 информационных блоков различной направленности и содержащей более 500 переменных (2007). Специальное социологическое исследование проведено Дальневосточным научно-исследовательским институтом рынка при Минэкономразвития России. Руководитель Заусаев В. К. Опрошено 335 жителей города Вяземский;

– опрос по изучению проблем оказания помощи безработным в Вяземском муниципальном районе Хабаровского края (2008). Социологическое исследование проведено НП «Дальневосточный институт социально-политических исследований» по заказу УГСЗН Правительства Хабаровского края. Руководитель Лях П. П. Опрошено 200 жителей Вяземского района.

Диссертантом проведен:

– вторичный анализ полевых исследований, проведенных в июле–декабре 2008 г. на территории 16 регионов России в рамках исследовательского проекта Института современного развития «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития» силами Центра политических технологий;

– анализ материалов ряда научно-практических конференций, семинаров по исследуемой проблеме;

– вторичный анализ эмпирических и аналитических материалов, опубликованных в информационном бюллетене «Социологический журнал», «Социологические исследования», «Государство и право», «Российская газета», «Практика муниципального управления», «Общественные науки и современность» и др., а также нормативно-правовых актов органов государственного и муниципального управления по исследуемой проблематике.

В работе использованы данные Госкомстата России, статистические отчеты муниципальных образований по изучаемой теме.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в следующем:

– институт местного самоуправления во вновь образованном городском поселении рассмотрен с социологических позиций в аспекте понимания сущности самого феномена местного самоуправления как сложного социального процесса институционализации местного самоуправления и готовности в нем участвовать;

– выявлена специфика формирования и функционирования вновь образуемой муниципальной единицы – городского поселения;

– проанализирована разработанная стратегия повышения устойчивости социально-экономического развития муниципального образования – городского поселения;

– исследовано становление местного самоуправления на основе внедрения территориального общественного самоуправления как одной из составных частей в привлечении общественности к социальным процессам развития местного самоуправления;



– в ходе прикладного социологического опроса выявлено, что отношение жителей городского поселения «Город Вяземский» к местной власти неоднозначно, большинство слабо разбираются в сущности, социальной роли и ресурсах местного самоуправления. Результаты показывают слабость социальной готовности населения к участию в решении экономических проблем местного общества и низкую активность граждан в социально-политической сфере функционирования местного самоуправления.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Местное самоуправление представляет собой одну из основных форм социальной самоорганизации, связанную с реализацией личностного потенциала жителей местных сообществ в организации и деятельности местной власти, предполагающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Наиболее эффективно решаются вопросы местного значения в тех типах муниципальных образований, где имеются средства и соответствующие организационные и структурные возможности. Решение большинства вопросов местного значения на территории поселений в период становления местного самоуправления остается за муниципальными районами, в состав которых входят городские поселения.

2. Несмотря на официально принятые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, установленные федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в практике еще не все формы работают.

3. Экономическая основа местного самоуправления в настоящее время пока не получила должного развития, что нашло отражение в крайней ограниченности доходной базы муниципальных образований.

4. Преодоление экономического кризиса невозможно без развития местного самоуправления, осуществляемого в пределах муниципальных образований, обладающих существенным экономическим потенциалом. Эффективное использование данного потенциала может способствовать развитию производственной и социальной инфраструктуры на отдельных территориях, а через бюджетные отношения воздействовать на кризисную ситуацию и на общегосударственном уровне.

5. Эффективность деятельности института местного самоуправления будет определяться степенью вовлечения жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Реальное заинтересованное участие жителей в управлении собственными ресурсами для удовлетворения местных потребностей составляет основу развития местного самоуправления. Вместе с тем поиск новых форм вовлечения населения в управление и повышение активности граждан является важной задачей деятельности самих органов местного самоуправления.

6. Применение социологического мониторинга для диагностики деятельности муниципальных образований становится актуальным в деятельности органов местного самоуправления, особенно на начальном этапе их становления, а также в период муниципальной реформы в стране. Оценка населением уровня и степени удовлетворенности услугами, оказываемыми муниципальными орга-

низациями, позволяет выявить «узкие» места, внедрить необходимые усовершенствования, а также сравнить аналогичные муниципальные учреждения или применить к ним метод сравнительного анализа.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования состоит в том, что материалы исследования могут быть использованы при разработке программы повышения устойчивого социально-экономического развития вновь образованных муниципальных образований.

Результаты исследования могут быть использованы в процессе подготовки специалистов в области местного самоуправления. Теоретические положения диссертации также могут быть использованы при разработке учебных курсов «Социология», «Политология», «Регионоведение», «Государственное и муниципальное управление».

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Проблемы социально-экономической устойчивости региона» (Пенза, 2005); «Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты» (Пенза, 2005); «Пути формирования эффективной социально-экономической модели трансформирующейся России» (Пенза, 2006), «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2006); «Проблемы устойчивого развития городов» (Миасс, 2008).

Диссертант участвовал в разработке стратегии повышения устойчивого социально-экономического развития г. Вяземский.

По теме диссертации подготовлено 9 публикации общим объемом 4,7 печ. л.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, анализируется состояние ее разработанности в специальной научной литературе, формулируются объект, предмет и исследования, выдвигается основная гипотеза. Определяются теоретико-методологические основы исследования, эмпирическая база, раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость работы, формируются выносимые на защиту основные положения, а также представлена апробация основных результатов исследованной проблемы.

**Первая глава «Социальная институционализация местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-методологические аспекты исследования»** посвящена выявлению основных предпосылок реформирования местного самоуправления в современной России, анализируется новая реформа, ее основные положения, ход реализации и на этом фоне развитие гражданского общества как основы становления местного самоуправления в Российской Федерации.

В первом параграфе «Основные предпосылки реформирования местного самоуправления в России» рассматриваются конституционные основы местного самоуправления и значение местного самоуправления в процессе формирования гражданского общества в России.

Установлено, что совокупность принципов Европейской хартии местного самоуправления, положений Конституции Российской Федерации и иных нормативно правовых актов создала максимально благоприятные условия для полнокровного развития возможностей местного самоуправления.

В период развития демократических преобразований в Российском государстве появилась необходимость возрождения института местного самоуправления. Был продекларирован путь изменения сложившейся ситуации – это построение федеральной власти «снизу», развитие настоящего самоуправления, превращения государства в цивилизованный институт гражданского общества.

В процессе становления элементов гражданского общества, в т. ч. местного самоуправления, российское общество столкнулось с рядом проблем. Во-первых, элементы гражданского общества, формирующиеся в нашей стране, не соответствуют идеальной (западной) модели, действуют, как правило, на основе неформальных норм и условий. Во-вторых, структуры гражданского общества в России имеют тенденцию сращивания с государством. Появление данных проблем связано с особенностями модернизации российского общества, со спецификой функционирования российской государственности и с традиционно слабо развитым правосознанием российских граждан.

Можно выделить основные проблемы, сдерживающие развитие местного самоуправления:

- слабость гражданского общества, низкий уровень общественной активности, низкую правовую культуру населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления;
- финансовую слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и ресурсным обеспечением;
- дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности.

Местное самоуправление в России еще нетвердо стоит на ногах и нуждается в государственной поддержке. Его укрепление имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение, является ключевым условием устойчивого социально-экономического развития России.

Во втором параграфе «Новая реформа местной власти: анализ основных положений, вопросы реализации» сформулированы основные политические и институциональные контексты, а также проблемы в организации и деятельности местной власти в России, которые привели к необходимости подготовки новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом основная концептуальная идея о разграничении полномочий, предложенная в данном законопроекте, трансформировалась в концептуальную идею унификации организации местного самоуправления во всех субъектах

Федерации посредством введения двух уровней организации местной власти.

В третьем параграфе «Развитие гражданского общества как основа реформы местного самоуправления» исследуется процесс формирования и эволюция местного самоуправления от советской модели к современной российской, выявляются и анализируются основные формы участия населения в местном самоуправлении: местный референдум, публичные слушания, сходы, коллективные петиции.

Политическая система СССР была декларируемо «народной», а фактически тоталитарной. Прямым следствием сохранения советского менталитета являются и авторитарный тип местной власти, и административные методы управления, и потребительский характер психологии и поведения населения.

Анализ состояния местного самоуправления в постсоветский период позволяет отметить следующие негативные тенденции:

- бесконтрольный передел имущества новой местной элитой, вследствие чего происходит фактическое слияние административной и хозяйственной функций власти;
- непрозрачность межбюджетных отношений между федеральным центром и субъектами РФ;
- показную активность власти в предвыборный период и распространенную повсеместно практику невыполнения предвыборных обещаний;
- самоустранение государства (в т. ч. в лице региональной власти) от проблем муниципальных образований.

Всё вышеперечисленное привело к фактическому самоустранению населения от участия в решении проблем муниципальных образований. Практически повсеместно оно выступает лишь как объект воздействия, а не субъект действия – налицо тотальная инфантильность населения муниципальных образований, утрата доверия населения к органам управления муниципальных образований.

С 2002 г. в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. Немаловажным фактором, способствующим «пробуждению» политической активности населения, стали такие федеральные своды законов, как Жилищный кодекс, Земельный кодекс, которые наделяют местные сообщества новыми для них правами и обязанностями и стимулируют отказ от иждивенчества и потребительской позиции. И как основной стержень всей реформы в 2003 г. был принят новый федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления выражается в самостоятельном осуществлении гражданами вопросов местного значения путем принятия нормативных, индивидуальных кадровых решений и контроле граждан за деятельностью органов самоуправления. Его обеспечива-

ют референдумы, выборы, сходы граждан с правами представительного органа местного самоуправления, публичные слушания, собрания и конференции, право на получение информации о деятельности органов местного самоуправления. Иногда в эту группу включают общественное территориальное самоуправление.

В отличие от централизованной системы управления этот уровень власти рассчитан на приближение власти к народу, создание гибкого механизма управления, позволяющего решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

Вторая глава «**Реформирование местного самоуправления**» посвящена анализу становления и развития системы местного самоуправления в муниципальных образованиях Хабаровского края во вновь образованных муниципальных единицах – городских поселениях – на примере городского поселения «Город Вяземский».

В первом параграфе «Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае» охарактеризованы качественные изменения, происходящие в последние годы в развитии и реформировании местного самоуправления в Хабаровском крае, проанализированы основные мероприятия, проведенные на уровне Правительства и Законодательной Думы Хабаровского края. Разработанная Программа реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 гг. в связи с реализацией требований федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» придала работе по реформе местного самоуправления в крае комплексный и целенаправленный характер. На основании выработанной концепции и принятых краевых законов в крае не допущено передела территории муниципальных образований, необоснованного разделения, объединения муниципальных образований. Выполнены установки федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми на базе административных центров районов образованы 12 самостоятельных муниципальных образований (поселений), входящих в состав территорий муниципальных районов. Таким образом, в крае создана двухуровневая территориальная организация местного самоуправления:

I территориальный уровень: 2 городских округа и 17 муниципальных районов;

II территориальный уровень: 29 городских и 188 сельских поселений.

Все муниципальные образования, вне зависимости от территории и численности населения были наделены муниципальной собственностью и сформировали собственные бюджеты.

В настоящее время можно утверждать о факте завершения правового и организационного этапов оформления системы местного самоуправления в Хабаровском крае. Сформированные муниципальные образования обладают всем необходимым набором условий для эффективной управленческой деятельности. Что касается экономических и социальных условий существования подлинного (в европейском понимании) муниципального управления, то в Хаба-

ровском крае, так же как и в России в целом, существует большое число проблем, решение которых может занять немало времени и требует дальнейшего переосмысления роли и места самоуправления в системе гражданского общества.

Во втором параграфе второй главы «Социальные аспекты реформирования местного самоуправления на примере вновь образованного городского поселения «Город Вяземский» описан процесс становления местной власти во вновь образованной муниципальной единице – городском поселении «Город Вяземский» Вяземского муниципального района Хабаровского края.

Основными направлениями деятельности местных органов власти являются полноценное развитие органов местного самоуправления, которое требует поддержки населения.

Составной частью общей системы местного самоуправления выступает территориальное общественное самоуправление, единственному из различных форм проявления инициативы граждан присущ следующий признак: ТОС объединяет интересы всех жителей определенной территории: (дома, двора, квартала, улицы, поселка, микрорайона и т. д.

По итогам первого года работы вновь образованного городского поселения «Город Вяземский» был проведен социологический опрос граждан с целью выяснить, что думает население о работе органов городского самоуправления, какому уровню власти «город-район» больше доверие, как часто и к каким специалистам обращаются жители, какие проблемы должна решать городская власть, что может улучшить работу городской администрации, какие формы взаимодействия можно считать наиболее эффективными, какие факторы могут оказать положительное влияние на рост авторитета администрации, какое отношение у населения к созданию общественных органов самоуправления и т. д.

Полученные данные подтвердили, в большой степени гипотезу о наличии элементов «отчуждения» органов муниципальной власти и населения. Однако результаты опроса не выявили наличия враждебности, неприятия, противоположных установок и резко негативных оценок деятельности городской администрации. Новая власть, образованная на уровне городского поселения, пользуется большим доверием граждан (94,8 % опрошенных), это связано с тем, что администрацией в первый год своей работы были затронуты вопросы, непосредственно касающиеся населения города, его привлечения к управлению через создание территориального общественного самоуправления, через проведение референдумов, участие в муниципальных выборах, возможность выступления граждан с правотворческой инициативой.

В третьем параграфе второй главы «Разработка программы устойчивого социально-экономического развития г. Вяземский» рассматриваются программы развития городского поселения. Базовым принципом реализации программ является сбалансированность социального и экономического развития территории. Задача состоит в том, чтобы выстроить такие отношения между разными уровнями управления, которые позволяют им сохранять самостоятельность и одновременно быть составляющими единой управленческой системы.

Муниципальное образование является целостной социально-экономической системой, которая имеет свои внутренние законы развития, и понятие «комплексное социально-экономическое развитие» должно относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционно муниципальными сферами (коммунальное хозяйство, транспорт и др.) все отрасли хозяйства, экономические процессы и социальные отношения. Рассматриваемая позиция учитывает в т. ч. взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, экономическими структурами различных форм собственности формирование и развитие системы подготовки жителей к местному самоуправлению

Муниципальные стратегии предполагают ориентацию на местные условия, опору на ресурсы муниципальных образований. Такую стратегию можно рассматривать как реальную оценку собственных возможностей муниципального образования и внутренних источников его развития.

Цель стратегического плана – повышение качества жизни граждан, что вполне соответствует компетенции местного самоуправления. Показатели качества жизни населения – это главные ориентиры взаимодействия государственных и местных органов власти с бизнесом и общественными организациями. Такого рода сотрудничество предполагает ответственность взаимодействующих субъектов, развивающуюся в определенной системе координат. Во-первых, это оценка со стороны вышестоящих органов власти степени эффективности осуществления муниципальными органами управленческих функций, связанных с жизнеобеспечением и развитием соответствующего муниципального образования. Во-вторых, – внутренняя оценка (самооценка) органов власти эффективной управленческой деятельности на своей территории. В-третьих, – оценка населением эффективности деятельности своих муниципальных органов. Успешная деятельность администрации складывается из учета этих потребностей, оперативного реагирования на запросы, заявления и жалобы граждан, предупреждения и регулирования возникающих конфликтных ситуаций.

Для разработки направлений стратегического планирования был утвержден Общественный совет при главе городского поселения. Общественный Совет необходим для привлечения жителей города для реализации стратегического плана – главного инструмента обеспечения преобразований городской среды и формирования нового имиджа и духа города, становления гражданского общества. Общественный совет имеет в своем составе рабочие группы по проблемам социального развития.

Весь процесс работы над стратегическим планом распределен по пяти этапам:

- анализу ключевых факторов стратегического развития города, разработке миссии;
- разработке стратегических целей и основных направлений развития г. Вяземский и их первичному общественному обсуждению;

- уточнению стратегических направлений, разработке перечня целевых программ, подготовке проекта стратегического плана развития города для общественных слушаний;

- организации общественных обсуждений стратегического плана и его принятию;

- формированию механизмов мониторинга и управления стратегическим развитием.

Здесь встает вопрос о субъекте, обеспечивающем исполнение функций местного самоуправления, и о масштабах деятельности в процессе развития. По этому поводу существуют разные, иногда полярные точки зрения, хотя стороны не отрицают, что муниципальные образования должны развиваться гармонично (еще остались сторонники жесткого государственного регулирования «развития» исключительно в интересах государства). Однако в отношении того, кто должен выступить субъектом развития, стороны расходятся во взглядах. Одни считают, что развитие муниципальных образований – это прерогатива государства, другие считают, что в их развитии, прежде всего, заинтересовано население и оно должно выступать в качестве основного субъекта развития и определять судьбу муниципального образования. Принципиальным в этом отношении, по-видимому, следует считать то, что в любом из приведенных выше вариантов мнение жителей муниципального образования должно учитываться. При разработке стратегии развития муниципального образования нельзя не учитывать человеческий фактор. Жители, являясь одним из ключевых составляющих его ресурсного потенциала, зачастую вносят кардинальные поправки в стратегические планы. Сведения о намерениях, мотивах, жизненных ценностях и установках людей, а также другая информация качественного характера необходимы при разработке стратегии развития города.

На основе разработанной анкеты проводилось специальное социологическое исследование. Методом случайной выборки были опрошены 335 жителей г. Вяземский, в т. ч. 46,2 % мужчин и 53,8 % женщин. Доля работающих составила 69,3 %, семейных 73,3 %, имеющих детей в возрасте до 18 лет – 47,3 %, численность семьи 3–4 человека 62,2 %. Все показатели близки генеральной совокупности (по данным переписи населения), что позволяет полученные результаты оценивать как достаточно достоверные.

Для детальной оценки гражданской активности жителей г. Вяземский с помощью социологического исследования изучены группы взрослого населения, дифференцированных по четырем классификационным признакам: возрасту, уровню доходов, принадлежности к функциональным различным группам, экономическому статусу.

Анализ по возрастным группам не показал какой-либо закономерности. Наибольшую необходимость участия в общественной жизни видят респонденты от 35 до 45 лет, т. е. получившие воспитание еще в советский период и вошедшие в трудовую деятельность в начале рыночных преобразований. Что касается положительности воздействия активной гражданской позиции на улучшение социальной ситуации в городе, то она более пессимистична. Хотя и



здесь возрастные группы 25–34 и 35–45 лет дали более высокую оценку (рис. 1).

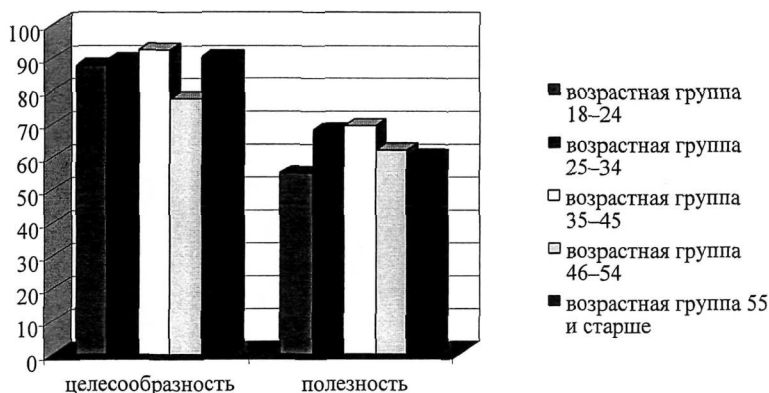


Рис. 1. Оценка респондентов по возрастным группам целесообразности и полезности участия в общественной жизни г. Вяземский, %

Чаще всего жители города участвуют в благоустройстве дворов, детских площадок, подъездов (58,4 %). Особенно активны здесь респонденты старших возрастов (62,8 %). Следующая форма проявления общественной активности – участие в собрании жильцов – получила существенно более низкую оценку (15,0 %). Пассивную позицию занимают самые молодые респонденты: более 60 % из них никак не участвуют в общественной жизни города. Люди среднего возраста (25–45 лет) гораздо чаще обращаются с предложениями в администрацию города и другие органы власти, а возрастная группа 55 лет и более, т. е. преимущественно пенсионеры, активнее работают в общественных организациях (табл. 1).

Следующий срез анализа потенциала гражданского общества в г. Вяземский был сделан по уровню доходов респондентов, сведенных в пять групп. Про-smатривается следующая тенденция – наибольшая оценка целесообразности и полезности участия жителей города в его общественной деятельности наблюдается у респондентов со средним и выше среднего уровнем доходов. Они являются и наиболее социально активными (рис. 2).

Таблица 1

**Оценка жителями г. Вяземский по возрастным группам своего участия  
в общественной жизни города, %**

Форма участия	Частота предпочтений					
	Среднее значение выборки	В том числе по возрастным группам, лет				
		18–24	25–34	35–45	46–54	55 и старше
Принимаю участие в благоустройстве дворов, детских площадок	58,4	24,1	52,7	59,4	71,6	62,8
Никак не участвую, мне всё равно	29,1	62,1	33,8	21,9	20,3	26,7
Принимаю участие в собраниях жильцов	15,0	3,5	9,5	20,3	14,9	19,8
Обращаюсь с предложениями в администрацию города	10,1	6,9	8,1	17,2	6,6	10,5
Являюсь членом общественной организации, которая активно участвует в жизни города	6,1	3,5	4,1	3,1	5,4	11,6
Участвую в митингах, пикетах, протестах	4,9	3,5	–	9,4	8,1	3,5
Являюсь членом партии, которая активно участвует в жизни города	1,2	–	1,4	1,6	–	2,3

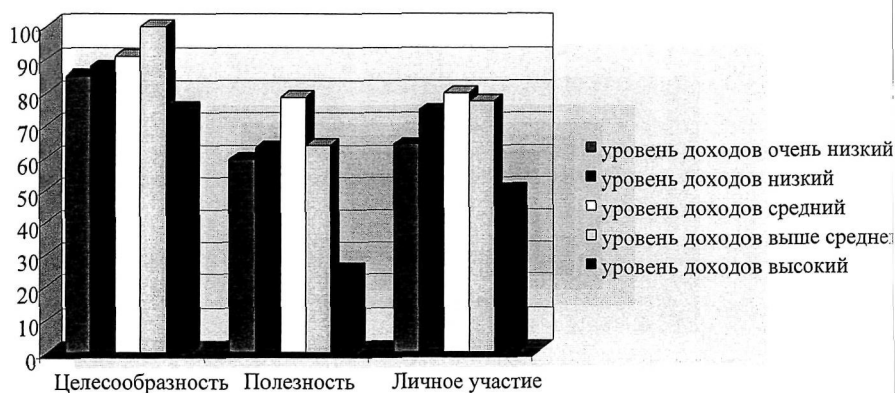


Рис. 2. Оценки жителей г. Вяземский по группам доходов целесообразности и полезности, а также личного участия в общественной жизни города, %

Обратную позицию занимает наиболее состоятельная группа респондентов. Они пессимистичны в части целесообразности и эффективности общественных действий, наименьшим является их реальное участие.

Для представителей среднеобеспеченных слоев важна возможность оказать влияние на политику городских властей.

В то же время наименее материально благополучные жители города (с очень низкими и низкими доходами) готовы гораздо активнее других групп бороться за восстановление своих нарушенных прав и прав своих близких. Они рассматривают участие в общественной жизни как возможность публично выразить свое недовольство социальной обстановкой в городе.

Нацеленность на результат наиболее высока среди респондентов со средним уровнем доходов и наиболее богатых жителей города (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка жителями г. Вяземский с разными доходами мотивов участия в общественной жизни города, %**

Мотивы	Частота предпочтений					
	Среднее значение выборки	В том числе по уровню доходов				
		Очень низкий	Низкий	Средний	Выше среднего	Высокий
Гарантия того, что деятельность принесет результат	60,2	46,0	59,1	81,8	50,0	100,0
Стремление улучшить качество жизни горожан	49,5	51,4	45,5	63,6	62,5	33,3
Возможность повлиять на политику городских властей	19,9	24,3	10,2	42,4	12,5	33,3
Решить конкретную, волнующую Вас лично проблему	19,4	16,2	22,7	24,2	12,5	—
Желание восстановить нарушенные права	17,1	17,6	18,2	12,1	—	—
Возможность заработать деньги	16,7	16,2	17,1	12,1	12,5	33,3
Возможность публично выразить недовольство социальной обстановкой в городе	13,4	21,6	9,1	9,1	12,5	33,3
Осознание такого участия, как важного элемента демократии	13,0	12,2	9,1	24,2	12,5	66,7

Мотивы	Частота предпочтений					
	Среднее значение выборки	В том числе по уровню доходов				
		Очень низкий	Низкий	Средний	Выше среднего	Высокий
Стремление осуществить какой-либо проект, требующий коллективной поддержки	12,5	13,5	14,8	3,0	25,0	–
Самоутверждение	5,6	1,4	8,0	9,1	–	–
Давление со стороны руководителей предприятий, города, городских служб	3,7	4,1	3,4	3,0	–	–
Возможность заработать авторитет в обществе	2,3	4,1	2,3	–	–	–

В заключении подводятся основные выводы, вытекающие из проведенного анализа.

Как показывает опыт, одноразовые меры со стороны органов власти как государственных, так и субъектов Федерации и на местном уровне, такие как налоговые отсрочки, для оздоровления местной экономики часто не в состоянии удовлетворить ожидания местного сообщества. Поэтому, учитывая становление городского поселения «Город Вяземский» как вновь образованной муниципальной единицы, важно сконцентрировать усилия местного сообщества по формированию новой системы качественных преобразований с целью достижения устойчивого развития города, использования и совершенствования частно-общественного партнерства для решения задач местного характера, применения метода стратегического планирования для долгосрочного управления городом, в процессе осуществления которых г. Вяземский и весь район реально может стать прообразом формирования новых малых городов России и Дальнего Востока.

Результаты исследования позволяют говорить о наличии важнейших закономерностей:

1) чем ближе местное самоуправление к людям, чем ниже территориальный масштаб его осуществления, тем более заинтересованы в нем граждане;

2) чем выше информированность жителей, тем большую муниципальную активность проявляет население. При этом часть самих жителей настаивает на активной роли государства в привлечении людей к непосредственному осуществлению местного самоуправления. Самоуправление будет иметь ресурс деятельной поддержки жителей, если они будут видеть ощутимые результаты своей активности.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Усенко А. Ю. Реформа местного самоуправления: путь сближения власти и народа / А. Ю. Усенко // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2008. – № 3 (10). – С. 137–150.
2. Усенко А. Ю. Реформа местного самоуправления: вопросы реализации / А. Ю. Усенко, И. Ф. Ярулин // Власть и управление на Востоке России. – 2008. – № 1 (42). – С. 8–17.
3. Усенко А. Ю. Местный бюджет как составная часть экономических основ местного самоуправления в современной России / А. Ю. Усенко // Власть и управление на Востоке России. – 2009. – № 1 (46). – С. 37–43.
4. Усенко А. Ю. Реформа местного самоуправления: вопросы, задачи / А. Ю. Усенко // Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза, 2005. – С. 87–89.
5. Усенко А. Ю. Социальные и экономические процессы на Дальнем Востоке / А. Ю. Усенко // Проблемы социально-экономической устойчивости региона : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Пенза, 2005. – С. 111–115.
6. Усенко А. Ю. Реформирование земельных отношений в контексте реформы местного самоуправления / А. Ю. Усенко // Пути формирования эффективной социально-экономической модели трансформирующейся России : сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза, 2006. – С. 28–30.
7. Усенко А. Ю. Финансовые аспекты вновь образованного городского поселения / А. Ю. Усенко // Экономическое и социальное развитие регионов России : сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза : РИО ПКСХА, 2006. – С. 232–234.
8. Усенко А. Ю. Разработка программы социально-экономического развития вновь образованного городского поселения «Город Вяземский» / А. Ю. Усенко // Сборник научных статей и материалов участников V международной научно-практической конференции «Проблемы устойчивого развития городов». – Миасс : Агентство «ТЭРРА» : Геотур, 2008. Т. 1. – С. 119–122.
9. Усенко А. Ю. Стратегия повышения устойчивого социально-экономического развития г. Вяземский / В. К. Заусаев, А. Ю. Усенко и др. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2008. – 175 с.

Подписано в печать 28.05.09. Формат  $60 \times 84 \frac{1}{16}$ . Бумага писчая. Гарнитура «Таймс».  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ 161.

Отдел оперативной полиграфии издательства Тихоокеанского государственного университета.  
680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.