



005042578

На правах рукописи

Яковлева Мария Александровна

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ
ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ И
САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА**

Специальность 22.00.08 - Социология управления
(социологические науки)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

10 МАЙ 2012

Москва – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет», на кафедре теории и истории социологии факультета социологии, экономики и права.

Научный руководитель: доктор социологических наук, доцент
Никовская Лариса Игоревна

Официальные оппоненты: **Якимец Владимир Николаевич**
доктор социологических наук, профессор,
Институт системного анализа РАН,
Лаборатория Ц-2
«Распределенные вычислительные системы»,
главный научный сотрудник

Захарова Светлана Арменовна
кандидат социологических наук,
Российский комитет «Детские Деревни-SOS»,
специалист по общественно-правовой
деятельности

Ведущая организация - **Воронежский государственный университет**

Защита диссертации состоится 21 мая 2012 г. в 16.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.154.19 при Московском педагогическом государственном университете по адресу: 119571 Москва, проспект Вернадского, д. 88, ауд. 845.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского педагогического государственного университета по адресу: 119992, Москва, ул. Малая Пироговская, д.1.

Автореферат разослан «*19*» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.С. Луцкая Луцкая Екатерина Евгеньевна

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Реформирование российского общества, активно происходящее в последние годы, затронуло все основные сферы жизнедеятельности и привело к появлению новых институтов. Изменения социально – экономических взаимодействий, политического и административного устройства государства дают населению возможность выступить в качестве активного участника процессов управления и, прежде всего, на местном уровне. Реализация данной возможности характерна для такого элемента гражданского общества как институт местного самоуправления.

Выступая как самостоятельный институт общества, местное самоуправление представляется уникальным, имеющим свои особенности феноменом.

Законодательное оформление данного явления как социального института и способа самоорганизации населения в современной России произошло сравнительно недавно, но за это время сформировались представления о местном самоуправлении.

Особенно активно местное самоуправление в России трансформируется с 2003 года. С момента принятия Федерального Закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который положил начало новому этапу реформирования. Теперь местное самоуправление переходит на поселенческую модель организации, что приближает его к населению, делает власть доступнее».

Местное самоуправление представляется в качестве социально-политического института, занимающего в системе взаимодействия власти и общества опосредующее положение между государством и гражданским обществом, и, таким образом, обеспечивающего реализацию прямых и обратных связей в системе государственного управления. На муниципальном уровне происходит наиболее тесное взаимодействие между властью и обществом и от того, насколько результативным оно является, зависит эффективность не только муниципального, но и государственного управления в целом. Как деятельность по самостоятельному решению вопросов местного значения, местное самоуправление затрагивает исключительно важные для каждого гражданина проблемы, касающиеся обеспечения непосредственной жизнедеятельности людей на конкретной территории.

Местное самоуправление является также своеобразной школой гражданственности, демократической организации местной жизни. Оно приучает общество к самоорганизации, необходимой для качественного решения вопросов в соответствии с интересами граждан. В муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности

местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. От того насколько население активно участвует в принятии решений, касающихся его жизнедеятельности, зависит социально-политическая и социально-экономическая стабильность развития соответствующей территории. Именно с развитием местного самоуправления сегодня связывают надежды на возрождение и укрепление демократического гражданского общества в России. В то же время практика последних лет не дает оснований утверждать, что местное самоуправление стало в современной России эффективно работающим институтом народовластия, реализующим социальные, политические и гражданские инициативы.

Все вышесказанное придает актуальность проблеме осмысления местного самоуправления в России с точки зрения его места и роли в системе взаимодействия власти и общества.

Устранение выделенных противоречий осложняется недостаточной разработанностью проблемы реформирования местного самоуправления, касающейся взаимодействия населения и органов местного самоуправления, а также не достаточным использованием потенциала совмещения в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий.

Степень разработанности проблемы.

Истории развития местного самоуправления в нашей стране посвящены работы Е.Г. Анимница, А.Т. Тертышного, А.Г. Гладышева, В.В. Еремяна, М.В. Федорова, Е.М. Ковешникова, Л.Е. Лаптевой, Л.Ф. Писарьковой, Е.Е. Некрасова, Н.В. Постового, В.И. Фадеева, В.З. Черняка, А.Ю. Шутова, Е.А. Юшиной и др.; формирование системы местного самоуправления рассмотрено в работах А.С. Автономова, Н.А. Емельянова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.Н. Писарева, В.В. Пылина, В.И. Фадеева, П.И. Шлемина, Е.С. Шургиной и др.¹.

Первая волна публикаций, посвященных реформе местного самоуправления в России, относится к 1990-м гг. Можно выделить исследования В.В. Бакушева, А.Г. Воронина, В.Я. Гельмана

¹ Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII - начало XX вв.). М., 1998; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России. - М., - 2001; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования. - М., 1999; Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. - 2001. - № 2; Черняк В.З. История государственного и муниципального управления России. - М., 2001; Шутов А.Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России (60-90 XIX в.) // Вестник Московского университета. - Сер. 12.- Полит. науки. - 1998. - №; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996; Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений в России // Государство и право. 1993. №8; Анимниц Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995; Юшина Е.А. Местное самоуправление: политико-правовой анализ. Киров, 2001.

В.А. Иванковского, В.И. Голованова, А.Т. Когута, Н.И. Кулина, В.А. Лапина, Р.П. Мигирова, П.О. Ореховского, О.М. Роя, А.И. Шилова, Г.Ф. Шиловой и др.

В качестве фактора становления гражданского общества местное самоуправление рассматривают М.А. Бажинов, И.К. Коломиец, В.В. Нелюбин, Р.И. Мельникова, Н.Г. Широкова, Е.С. Шугрина¹.

Актуальность повышения роли местных сообществ и создаваемых ими организаций в управлении делами муниципальных образований отражены в работах Д.А. Левчик, Г.Ю. Ветрова, Е.А. Абросимовой и В.Н. Якимец, И.А. Халий, Е.С. Шоминой, И.В. Мерсияновой, Е.Б. Веприковой и др.². Данные ученые представляют неправительственные организации, изучающие процессы местного самоуправления (Московский общественный научный фонд (МОНФ), Фонд «Институт экономики города».

Вопросы, связанные с формированием новых подходов к управлению муниципальными образованиями, а также вопросы моделирования социальных процессов на местном уровне и значение в их реализации социально - активных местных сообществ отражены в трудах В.Б. Зотова и З.М. Макашевой, С.М. Киричука, К.Г. Барбаковой, О.М. Барбакова, Н.А. Костко, А.С. Гаврина, А.В. Дюк, А.Н. Силина, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой³.

До сих пор недостаточно полно исследованы проблемы реформирования местного самоуправления, касающиеся взаимодействия населения и органов местного самоуправления. На практике пока не удается в полном объеме использовать потенциал взаимодействия местного сообщества и власти.

Научная задача состоит в изучении взаимодействия институтов местного самоуправления и населения в управленческой деятельности.

Объект диссертационного исследования — местное самоуправление как социальный институт.

Предмет диссертационного исследования — законодательные и институциональные возможности и ограничения реформируемого института

¹ Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2004; Коломиец И.К. Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Д., 2005; Широкова Н.Г. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.

² Абросимова Е.А., Якимец В.Н. Социальное партнерство. Российский опыт. - СПб.: ЦРНО, Интерлент, 2001; Ветров Г.Ю. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития / Г.Ю. Ветров, Р.Д. Попов. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития. // Социологические исследования. 2002. №2.

³ Барбакова К.Г., Барбаков О.М., Гаврин Д.С., Костко Н.А. Искусство управления городом: Социальные эксперименты на виртуальном пространстве. - Курган: «Зауралье», 2005; Костко Н.А. Социальное управление развитием региона: Монография. Тюмень: ТГИМЭУИП. - 2003; Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // СОЦИС. 2006. № 3.

местного самоуправления для реализации потенциала гражданского участия в решении проблем местного сообщества.

Цель диссертационного исследования — исследовать особенности и выявить проблемные точки осуществления реформы местного самоуправления как социального института в современной России, способствующего повышению уровня общественной самоорганизации и самостоятельности местного сообщества в решении своих социально-значимых задач.

Для реализации указанной цели в исследовании решаются следующие задачи:

- на основе анализа концептуальных подходов раскрыть роль местного самоуправления как социального института;
- выявить особенности конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации как уровня публичной власти, максимально приближенного к населению;
- установить основные предпосылки и определить особенности современного этапа реформы местного самоуправления в Российской Федерации;
- на основе результатов эмпирических исследований выявить уровень активности участия населения муниципальных образований в местном самоуправлении, определить основные формы этого участия;
- на основе вторичного анализа социологических данных определить, насколько результаты реформирования института местного самоуправления способствуют актуализации и использованию гражданского участия в решении проблем местного сообщества;
- разработать рекомендации по повышению эффективности реализации реформы местного самоуправления.

Теоретико-методологическая основа исследования. Методологическая основа представлена совокупностью общенаучных принципов и методов социального познания, анализа и обобщения социологических источников по теме исследования. В связи с комплексностью заявленной темы важное значение приобретает междисциплинарный подход, позволяющий всесторонне изучить местное самоуправление с объективной точки зрения.

Для исследования различных подходов к проблематике местного самоуправления применяется сравнительный анализ, в исследовании процесса развития местного самоуправления — конкретно-исторический подход.

В диссертации использованы принципы системного анализа, позволившие рассмотреть взаимосвязь элементов местного самоуправления между собой и обществом. Системный подход применялся в качестве базового при изучении организационных оснований функционирования местного самоуправления.

Институциональный подход позволил рассмотреть местное самоуправление как социальный институт, в рамках которого население непосредственно или через создаваемые им органы участвует в решении вопросов местного значения.

Функциональный анализ позволил выявить ту роль, которую выполняет местные самоуправление как субъект социальной системы в ее организации как целого, в достижении целей и удовлетворении потребностей индивидов и их общественных групп.

В рамках деятельностного подхода представлен анализ форм организованной самодеятельности населения посредством общественных объединений широкого спектра, территориальных сообществ, а также индивидуальной активности отдельных граждан, готовых к участию и реально участвующих в муниципальных выборах, референдумах, собраниях или конференциях по месту жительства, способных проявлять себя в других формах непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Социологические принципы изучения местного самоуправления позволили исследовать его как субъект местного самоуправления, опирающегося и использующего в своем функционировании потенциал местного сообщества, который составляет социальную базу местного самоуправления, включающую всех жителей конкретного муниципального образования, имеющих право на участие в решении вопросов местного значения или, по крайней мере, ориентированных на это.

Теоретическую базу исследования составили труды зарубежных и отечественных классиков в области местного самоуправления, работы современных авторов по изучаемой проблематике, диссертационные исследования последних лет по рассматриваемой теме.

Эмпирической базой исследования послужили:

1. Результаты вторичного анализа исследования, проведенного по инициативе Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований. В ходе исследования были опрошены с февраля по апрель 2007 г. руководители более 3 тыс. российских муниципальных образований всех типов из 60 субъектов Российской Федерации, представляющих все федеральные округа. В массиве собранной информации, подлежащем математической обработке, содержалось 2852 анкеты. Для суммарных результатов по всем муниципальным образованиям статистическая погрешность не превышала 1,7%.

2. Результаты вторичного анализа исследования, проведенного Фондом "Общественное мнение" в 2007 году. Опросы проводились в 68 субъектах РФ среди населения в возрасте от 18 лет и старше. Размер выборки в каждом субъекте РФ составил 500 респондентов, в целом по России - 34 тыс.

респондентов. Во всех субъектах РФ применялись общие принципы построения выборки, использовалась территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств. Отбор домохозяйств проходил в три этапа. На первом отбирались административные районы, на втором - населенные пункты, на третьем - домохозяйства. Статистическая погрешность по каждому субъекту РФ не превышает 5,5%. Для суммарных результатов по всем субъектам РФ статистическая погрешность не превышает 1%.

3. Результаты вторичного анализа данных всероссийского социологического опроса населения, проведенного ГУ – Высшей школой экономики осенью 2007 г.; «Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году / Под общей редакцией Д.Р. Хромова. М., 2007; Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // [Электронный ресурс. Код доступа] URL: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>; Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка // [Электронный ресурс. Код доступа] URL: <http://www.urbanecomonomics.ru>; Бызов Л.Г. Представления россиян о местном самоуправлении//Мониторинг общественного мнения. 2008. № 1 (89) // [Электронный ресурс. Код доступа] URL: <http://www.vciom.ru>

4. Аналитические статьи за последние годы, опубликованные в журналах «Социологические исследования», «Власть», «Муниципальное управление», «Муниципальная власть», «Городское управление», «Политические исследования», «Государственная власть и местное самоуправление», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Российская муниципальная практика», «Общественные науки и современность», «Вопросы экономики», а также материалы ресурсов сети Internet: интернет-сайта Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, интернет-сайта Фонда «Институт экономики города», интернет-сайта Института современного развития, интернет-сайта Всероссийского центра изучения общественного мнения.

Научная новизна исследования состоит в обосновании следующих выводов и положений:

- разработана авторская модель «поля сил», позволяющая реконструировать влияние факторов среды на процесс развития местного самоуправления. Основная идея указанной модели заключается в том, что местное самоуправление представляется институтом, успешное развитие которого заключено не только в собственных причинах, влияющих на его эффективность, но и в комплексе внешних воздействий, которые наряду с внутренними факторами, определяют специфику локального социального процесса;

- всесторонне обоснован вывод, что местное самоуправление ведет к изменению направленности управленческих процессов «снизу – вверх», от периферии к центру; оно зависит от развития прямой непосредственной демократии, расширения гласности, повышения действенности общественного мнения, общественного участия и пр. Именно поэтому местное самоуправление по праву относят к важнейшим институтам гражданского общества, занимающим пограничное положение между органами государственной власти и общественной самодеятельности;

- показано, что институт местного самоуправления - важное средство приобщения граждан к управлению государством и обществом, он способствует развитию инициативы и самодеятельности населения, формированию инновационных социальных технологий. Именно на местном уровне наиболее эффективно реализуется концепция «приближения власти к народу». Однако в процессе реформирования демократический потенциал институтов местного самоуправления постепенно выхолащивался, что не могло не отразиться на отношении к нему населения;

- определены проблемы реформирования местного самоуправления, касающиеся взаимодействия населения и органов местного самоуправления; доказано, что для социальных сообществ местное самоуправление выступает интегрирующим фактором; оно может способствовать предотвращению социальных, экономических, этнических, религиозных конфликтов, является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов. Совмещение в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий – явление исключительное, богатое потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных схем и механизмов взаимодействия местного сообщества и власти. И этот потенциал используется не полностью. Представлены практические рекомендации по его использованию.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Местное самоуправление (МСУ) - социальная система, сочетающая в себе не только публично-властные и самоуправленческие начала, но и элементы социальных и политических взаимодействий. На формирование и развитие местного самоуправления существенное воздействие оказывает совокупность внешних и внутренних факторов. Внешние факторы включают объективное социально-экономическое состояние среды, формы и методы контроля вышестоящих органов власти, особенности государственной политики в области развития МСУ. Качество институциональной среды, ресурсный и инновационный потенциал муниципальных образований, включенность населения и агентов гражданского общества в процесс политического управления на локальном уровне формируют комплекс факторов внутренней среды.

2. Принципы, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления и определяющие положение органов местного самоуправления в системе публичной власти, а также конкретизирующие принцип демократического устройства и функционирования власти применительно к местному самоуправлению закреплены в законодательстве Российской Федерации на всех уровнях нормативно-правового регулирования. Модель местного самоуправления, заложенная в нормах № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сочетает в себе компоненты, свойственные демократической организации местного самоуправления. Успешная реализация реформы МСУ становится не только залогом политической и экономической стабильности, но и фактором развития социального капитала.

3. Обусловленная объективными предпосылками современная российская реформа МСУ происходит в контексте крупномасштабных изменений всей системы публичной власти. Процесс реформирования сопровождается усилением централизации государственного и муниципального управления, являющейся основной причиной подавления гражданской инициативы и самоорганизации населения, способного самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

4. Местное самоуправление предполагает активность всех членов организационной подсистемы при решении общих вопросов, прежде всего, отзывчивость и внимание управленческих (профессиональных) структур к инициативе масс, развитие различных форм этой инициативы. Но именно этих свойств не хватает муниципальной службе: у нее отсутствует установка на взаимодействие с населением, на создание институтов (каналов, площадок, процедур, устойчивых практик), направленных на организацию общественного диалога. Как показывает практика, значительная часть муниципальных служащих не понимает особенности работы с различными категориями населения в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноценным партнерам. В условиях перехода к системной модернизации, расширения начал общественно-политической конкурентности такая управленческая модель поведения неадекватна.

5. Результаты вторичного анализа социологических данных показали, что и население в целом не готово на данном этапе воспринимать институт местного самоуправления как полностью отвечающий запросам жителей своих территорий. При этом не наблюдается устойчивого повышения активности участия граждан в решении проблем местных сообществ.

6. Показано, что понятия человеческого потенциала и человеческого ресурса тесно взаимосвязаны. Однако приращение человеческого потенциала не означает пропорционального увеличения человеческого ресурса, поскольку для этого требуется еще готовность и желание человека принимать участие в решении вопросов местной жизни. Превращение человеческого потенциала в

главный фактор развития муниципального образования, использование его в качестве ресурса в муниципальном управлении является сложной проблемой и составляет стратегическую задачу муниципальной деятельности. Однако решение этой задачи осложняется некоторыми отечественными традициями, для которых характерна сильная ориентация человека не на самого себя, а на органы власти всех уровней. Забота власти о рядовом жителе воспринимается им как должное. Вследствие этого слаба ориентация жителей, особенно городских и в меньшей степени сельских поселений, на экономическое и иное самообеспечение. Иждивенческие установки и стереотипы требуют длительного времени для своего изживания.

7. Эффективность деятельности института местного самоуправления будет, в конечном счете, определяться степенью вовлеченности жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Реальное и заинтересованное участие жителей в управлении собственными делами для удовлетворения местных потребностей составляет основу развития местного самоуправления. Активное развитие и использование методов, форм и социальных технологий вовлечения населения в данные управленческие процессы являются важной задачей совершенствования управленческой деятельности органов местного самоуправления.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования состоит в том, что выводы, полученные в результате анализа форм и проблем развития местного самоуправления в современной России, могут составить основу для усовершенствования использования в управленческой деятельности организационных, гражданско-правовых, законодательных принципов и технологий взаимодействия институтов местного самоуправления и населения.

Важным также является расширение знаний об относительно новых формах участия граждан в решении вопросов местного значения, успешных кейсах их применения, а также о возможных перспективах их использования. Полученные в результате исследования выводы могут быть использованы для совершенствования системы местного самоуправления, развития законодательства в части углубления форм и методов взаимодействия населения и местной власти, повышения социальной активности населения в решении проблем местного сообщества.

Кроме того, результаты исследований по данной проблематике могут быть использованы в образовательном процессе в преподавании курсов по дисциплинам «Государственное и муниципальное управление», «Социология управления».

Апробация результатов.

Основные теоретические и практические положения диссертационной работы, ее выводы и результаты отражены в основных публикациях автора, а также докладывались на межвузовских конференциях докторантов и аспирантов Московского педагогического государственного университета (2010, 2011 гг.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (включающих в себя семь параграфов), заключения и списка используемой литературы, включающего 250 источников.

II. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень научной разработанности поставленных в нем проблем, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, осящаются теоретико-методологические основы и эмпирическая база диссертации, приводятся сведения о теоретической и практической значимости работы и её апробации.

Первая глава «Теоретико - методологические основы исследования института местного самоуправления» состоит из трех параграфов и посвящена анализу института местного самоуправления как формы осуществления власти, принадлежащей народу. Все более актуальной становится проблема реального участия граждан в управлении, включения населения в процесс становления местного самоуправления.

Местное самоуправление определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность осуществляемая деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В качестве объекта местного самоуправления выступают вопросы местного значения, которые имеют локальный характер и возникают на муниципальном уровне в процессе деятельности населения. В роли субъекта же выступает население, которое проживает на территории соответствующего муниципального образования и осуществляет свое право на местное самоуправление. Следовательно, в основу местного самоуправления положено народовластие, идея гражданского общества, построенного на принципах локальной демократии и децентрализации государственной власти, что означает передачу органам местного самоуправления отдельных властных полномочий центра.

Местное самоуправление имеет ярко выраженный социальный характер, отражая социальную структуру населения, потребности и интересы социальных слоев, сословий местного сообщества. Данное обстоятельство имеет принципиальный характер для понимания содержания местного самоуправления как специфического субъекта управления местным сообществом.

Современному уровню развития местного самоуправления в демократических государствах должны быть присущи следующие основные характеристики: формальная и фактическая автономия органов местного самоуправления; демократический контроль избранных на местном уровне

представителей, образующих коллективный представительный орган; устойчивые территориальные границы; право установления и сбора местных налогов, а также право на привлечение дополнительных источников финансирования; многофункциональная сфера компетенции, дающая право на осуществление широкого круга полномочий; наличие управленческого аппарата, состоящего из местных служащих, имеющих достаточную для решения вопросов местного значения квалификацию¹; высокий уровень информационной открытости местных органов власти; измеряемая общественным доверием эффективность деятельности местных органов власти.

Попытка законодательного закрепления более половины из указанных условий происходит сегодня на всех уровнях публичной власти в рамках реализации положений № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Концепция местного самоуправления, заложенная в Европейской Хартии (далее - Хартии) местного самоуправления, является в теоретическом плане доминирующей, так как содержит три основополагающих принципа: «право на местное самоуправление (законодательное закрепление этого права в рамках конституционной системы); власть общей компетенции (возможность предпринимать любые действия в интересах своих общин); принцип subsidiarity (компетенция в той или иной сфере деятельности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к людям)»². Определяя местное самоуправление, как «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»³, Хартия дает указание на основной субъект местного самоуправления – органы местного самоуправления. В качестве целей деятельности органов местного самоуправления провозглашаются интересы местного населения, а также определяется статус органов местного самоуправления в системе публично-властных отношений.

Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправление как «деятельность населения по решению вопросов местного значения, осуществляемую им непосредственно и через органы местного самоуправления»⁴. В отличие от Европейской Хартии, решение вопросов местного значения в Конституции Российской Федерации отнесено не

¹ Сморгун Л.В. Философия и политика. Очерки современной политической философии и российская ситуация. М., 2007.

² Там же.

³ Европейская Хартия местного самоуправления//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №36. Ст. 4466., ч. 1. ст. 3.

⁴ Конституция Российской Федерации (в редакции от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ. 2009. № 4, ст. 445. 26 янв.

напрямую к органам местного самоуправления, а ко всему институту местного самоуправления (ч. 1 ст. 130).

Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что положения Европейской Хартии и Конституции Российской Федерации имеют сходное содержание. Кроме того, принципы, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления, находят в той или иной степени отражение не только в федеральном законодательстве, но и законодательстве субъектов РФ. Это дает право утверждать, что та форма, в которой организовано местное самоуправление в России, вписывается в общеевропейские стандарты. Предусмотрены новые институты прямой демократии, такие, как публичные слушания, опрос граждан, конференция граждан. При этом законодательное регулирование, как этих новых институтов, так и ранее предусмотренных (местного референдума, отзыва выборных лиц местного самоуправления и др.) создает реальные гарантии их использования населением.

Однако следует отметить, что отдельные вопросы организации местного самоуправления, такие как: обеспечение организационно-управленческой автономии местного самоуправления посредством более детального закрепления принципов невмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, механизмов возможного контроля над ними со стороны органов государственной власти, на взгляд автора, не конкретизированы ни на одном из рассмотренных уровней нормативно-правового регулирования. Это создает риски не только их неверного толкования, но реальные предпосылки для увеличения норм допустимого вмешательства органов государственной власти (прежде всего субъектов РФ) в деятельность органов местного самоуправления.

Другой проблемой продолжает оставаться неурегулированность на концептуальном уровне вопросов финансовой и имущественной самостоятельности муниципальных образований. В целом данные принципы формально закреплены в блоке нормативных правовых документов о местном самоуправлении, но не находят отражение в налоговом и бюджетном законодательстве.

Результаты проведенного анализа показали, что одной из проблем регулирования вопросов местного самоуправления является воспроизведение субъектами норм федерального законодательства без учета региональных особенностей. Возможно, это связано с тем, что в №131-ФЗ детально конкретизированы основные положения, касающиеся организации местного самоуправления. В большей степени это касается территориальной организации. В стране есть регионы, для которых и вместе с которыми необходимо выработать совершенно специфические модели реализации общего принципа местного самоуправления¹.

¹ Кутафин О.Е. Российской конституционализм. М., 2008.

Вторая глава «Предпосылки и особенности современного этапа муниципальной реформы» состоит из двух параграфов и посвящена рассмотрению основных предпосылок и особенностей современного этапа реформирования системы местного самоуправления, связанного с реализацией положений закона №131-ФЗ.

Традиционно 1991 год считается годом, положившим начало формированию современной модели местного самоуправления в Российской Федерации. «С одной стороны, он провозгласил местное самоуправление, его самостоятельность и автономию, с другой, сохранял элементы прежней иерархической системы административного управления советского периода»¹. Ряд исследователей² следующим этапом реформирования системы местного самоуправления считают принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, в которой нашел свое закрепление принцип самостоятельности и демократического характера местного самоуправления. Этот этап характеризовался усилением тенденции на административное подчинение местной власти, уменьшением возможностей для развития местной демократии.³

Такое положение дел сохранялось вплоть до принятия закона № 154-ФЗ. Выдержанный в духе Европейской Хартии местного самоуправления и направленный на развитие демократического потенциала института местного самоуправления, этот Закон ознаменовал собой начало нового этапа в развитии местного самоуправления. Отдельные исследователи отмечают, что принятие указанного Федерального закона, ознаменовало начало «муниципальной революции»⁴. Закон содержал и развивал принципы, отражающие конституционные положения, регулирующие деятельность института местного самоуправления в системе публичной власти.

Со временем практика применения данного Федерального закона выявила ряд крупных нерешенных проблем, сдерживающих развитие основных институтов муниципального управления и препятствующих эффективному функционированию муниципалитетов:

- неопределенность территориальной организации местного самоуправления;
- нечеткость в определении вопросов местного значения;

¹ Авдонин В.С. Развитие местного самоуправления в Германии и России: история, проблемы, перспективы // Политическая наука. 2008. №3. С. 99.

² Реформа местной власти в городах России, 1991-2006 / Гельман В., Рыженкова С., Белорукова Е., Борисова Н. СПб., 2008. С.63-66.

³ Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ. Автореф. дис. ... канд ист. наук. М., 2003. С.19.

⁴ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении/ Под ред. Рыженкова С., Винникова Н.М., 1999. С. 29-30.

- непрозрачность финансовых взаимоотношений с региональными органами власти¹;

- слабая экономическая основа местного самоуправления (из более 12 тысяч муниципальных образований, созданных в стране в соответствии с положениями № 154-ФЗ, лишь 400 не являлись дотационными)².

Указанные причины во многом обусловили необходимость принятия качественно нового Федерального закона, призванного устранить существующие в системе недостатки и обеспечить гарантии граждан на участие в местном самоуправлении.

Можно выделить следующие основные предпосылки, обусловившие принятие ФЗ-131: политико-правовые, социально-экономические, социально-психологические, организационные. Необходимость принятия №131-ФЗ была вызвана не только собственными причинами (неэффективность организации местной власти), но и внешними – переходом, по существу, к новому варианту модели федеративных отношений. Это обусловило одну из особенностей современного этапа реформирования, которая заключается в том, что его реализация происходит в контексте крупномасштабных преобразований всей системы публичной власти и поэтому вряд ли может быть проанализирована в отрыве от реформы российского федерализма и административной реформы.

Следующая особенность современного этапа реформирования заключается в том, что в Российской Федерации была впервые заложена *единая для страны модель местного самоуправления*, обладающая качественно новыми характеристиками. Наиболее очевидные противоречия на указанном этапе реформирования связаны с определенными разногласиями между конституционными положениями и законодательными нормами о местном самоуправлении и продолжающейся тенденцией централизации властных полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Можно сделать вывод о том, что становление новой модели местного самоуправления происходит в результате конфликта двух «тендов»: тренда на децентрализацию (разграничение функций, ресурсов и ответственности между уровнями публичной власти, введение двухуровневой модели местного самоуправления) и тренда на централизацию.

Третья глава «Участие населения в местном самоуправлении и проблемы взаимоотношения органов местного самоуправления и населения» состоит из двух параграфов, в которых представлен анализ состояния институтов местного самоуправления, а также многообразных форм участия граждан в деятельности органов местного самоуправления,

¹ Корпорация, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества. М., Аналитический центр «Эксперт», 2003, с. 89.

² Самодин С. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России // Власть. 2007. № 7.

позволяющих им проявлять свою социальную активность.

В условиях формирования демократического государства в современной России местное самоуправление выступает одним из наиболее важных факторов развития гражданского общества. Институт местного самоуправления предполагает развитие гражданских инициатив населения на самом низовом, местном уровне, является важным каналом взаимодействия субъектов общественной жизни, поскольку в формировании органов местного самоуправления наиболее активное участие принимают жители местных сообществ и, соответственно, именно этот социальный институт является более доступным для населения¹. Идея самоуправления подразумевает непосредственное участие населения в решении вопросов своей жизнедеятельности и удовлетворение своих интересов и потребностей через оказание качественных муниципальных услуг. Для этого ему необходима организованная помощь и поддержка со стороны как федеральной, региональной, так и местной властей. При этом большинство населения, как показывают исследования, не понимает сущности местного самоуправления и не желает принимать активное участие в совместном решении местных проблем.

Таким образом, в разнообразных формах участия населения на муниципальном уровне необходимо видеть потенциал для решения проблем гражданской активности населения. Именно местное самоуправление определяется согласно ст. 1 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как форма осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций². Расширение институциональных возможностей для самостоятельного и самостоятельного участия жителей в решении своих локальных проблем определялось как приоритетная задача для всего проекта реформирования местного самоуправления в России³. Именно этот управленческий посыл, позволяющий населению расширить границы своего активного участия в формировании локальной повестки дня и принятии социально-значимых для них решений, и составил глубинную суть муниципальной реформы.

Однако реформа местного самоуправления в части расширения форм общественного участия идет непросто. Во-первых, выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарности,

¹ Малышевский А.Ф. Особенности функционирования местного самоуправления в Российской Федерации как факторы неравносности управленческой системы. СПб., 2007.

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на выступлении на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008 // www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928

самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Но и сама практика функционирования реформируемых институтов местного самоуправления и муниципальной службы тоже отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы, искажает саму демократическую природу местного самоуправления. Как показывают результаты социологических исследований, у представителей муниципальной службы отсутствует установка на взаимодействие с населением, на создание институтов общественного взаимодействия (переговорных площадок, процедур, устойчивых практик), направленных на организацию общественного диалога. Как показывает практика, значительная часть муниципальных служащих не понимает особенностей работы с различными категориями населения в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноценным партнерам. В условиях перехода к глубоким общественно-политическим изменениям качества взаимодействия власти и гражданского общества¹, системной модернизации, расширения начал общественной и экономической конкурентности, такая управленческая модель поведения недалековидна.

Среди общественных форм участия населения в местном самоуправлении или «институтов непосредственной демократии» выделяются решающие институты (непосредственное осуществление населением местного самоуправления) и институты участия в местном самоуправлении². К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата (члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сходы граждан; к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления – территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива, публичные слушания, собрание, конференция и опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

По мнению Е.С. Шоминой, для развития общественно-властного института местного самоуправления важно предъявлять следующие требования к органам местного самоуправления³:

¹ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ, №20, 06.02.2012.

² Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: М., 2008. С. 386.

³ Шомина Е.С. Соседское сообщество – ТОС – МСУ // <http://www.hse.ru/org/persons/67539/index.html>. С.2.

- необходимость предоставления гражданам права принимать решения, которые наиболее серьезно затрагивают их повседневную жизнь;
- создание условий для участия в принятии решений;
- поддержка инициатив общественности;
- поощрение развития связей между органами местного самоуправления и общественными организациями;
- создание инфраструктуры общественных объединений граждан для совместной деятельности;
- замена властных методов действий на методы взаимодействия и сотрудничества.

Современное законодательство, регулирующее местное самоуправление, позиционирует население как основной источник власти в муниципальных образованиях. Однако заинтересованность местных сообществ в реализации собственных инициатив и непосредственного осуществления форм местного самоуправления является в целом пока очень низкой. На современном этапе наиболее массовыми формами участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы и обращения граждан в органы власти. Но без развития различных форм самоуправления, без самоорганизации населения, а также его активности и инициативности эффективность всей системы местного самоуправления будет далеко не полной¹.

Активная гражданская позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в муниципальных образованиях. Но существует ряд моментов, которые препятствуют активному участию населения в решении вопросов местного значения. Это недостаток знаний, некомпетентность, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения, недоверие к органам местного самоуправления, а порой просто безразличие к общим делам.

Человек в системе муниципального управления выступает в трех ролях: как цель управления, как объект управления и как источник власти, субъект управления. В связи с этим логично использовать термины «человеческий потенциал» («человеческий капитал») и «человеческий ресурс». Человеческий потенциал - это совокупность физических, духовных, культурных и иных качеств человека и населения в целом. Развитие человеческого потенциала, приращение человеческого капитала и есть повышение качества жизни, которое является целью муниципальной деятельности. Человеческий ресурс - это совокупность свойств людей, необходимых для воспроизводства жизни на территории муниципального образования и для обеспечения самоуправления населения, т. е. для реализации роли человека как субъекта управления.

¹ Шарашин В.М. Система территориального общественного самоуправления: детерминанты и модели. Автореф. дис. ...канд. соц. наук. Тюмень, 2008.

Понятия человеческого потенциала и человеческого ресурса тесно взаимосвязаны. Развивая и наращивая человеческий потенциал, вкладывая средства в укрепление физического здоровья, образование, культурное развитие населения, социальную поддержку отдельных категорий граждан, мы одновременно наращиваем и человеческий ресурс местного сообщества. В то же время приращение человеческого потенциала не означает пропорционального увеличения человеческого ресурса, поскольку для этого требуется еще готовность и желание человека принимать участие в решении вопросов местной жизни. Поэтому задача превращения человеческого потенциала в ресурс муниципального управления является одной из сложнейших задач органов местного самоуправления. Ориентация на развитие человеческого потенциала означает, что основной формой организации жизни поселения должно быть оно как самоценность для человека, как среда обитания и общения, как место, где формируется особая общность людей - местное сообщество как часть гражданского общества, где каждый имеет возможность реализовать свои потребности, интересы, способности в рамках цивилизованных отношений¹. Превращение человеческого потенциала в главный фактор развития муниципального образования, использование его в качестве ресурса в муниципальном управлении является, как уже отмечалось, исключительно сложной проблемой и составляет стратегическую задачу совершенствования муниципальной деятельности. Однако решение этой задачи осложняется как патерналистскими установками общественного сознания значительной части российского населения, так и низкой способностью муниципальных органов использовать богатый общественный потенциал, заложенный муниципальной реформой, взаимодействия местного сообщества и власти в решении задач развития местного сообщества и территорий.

Для привлечения отдельных местных сообществ и граждан к участию в муниципальной деятельности могут быть использованы следующие формы: создание временных и постоянных рабочих групп, инициативных групп, консультативных советов, проведение опросов населения и публичных слушаний, организация взаимодействия с союзами предпринимателей и т. п. Однако сегодня население не имеет реального опыта реализации данных ему федеральным законодательством возможностей по самоуправлению, удовлетворения своего, в первую очередь, личного интереса. Для этого должен быть накоплен положительный опыт по самоуправлению в каждом муниципальном образовании.

Органы местного самоуправления должны проводить постоянную работу, направленную на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования.

¹ Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002.

Для этого необходимо создавать условия для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений; организовывать в муниципальных образованиях специальные семинары и тренинги, стимулирующие появление групп муниципальных активистов; работать с молодежью, разрабатывать специальные молодежные программы; развивать детские общественные организации и объединения и т.д.

В заключении представлены теоретические обобщения, выводы и рекомендации, вытекающие из результатов исследования.

III. Основные рекомендации и предложения

В заключении диссертации были подведены итоги и даны практические рекомендации по вовлечению населения в управленческий процесс, для реализации которых возможна работа по повышению степени информационной открытости деятельности органов местного самоуправления. Здесь их усилия могут быть направлены на:

- реализацию эффективной социальной политики на местном уровне. Целесообразным представляется внедрение органами местного самоуправления методик проведения диагностики социальных потребностей местного сообщества. В частности, это может достигаться посредством опроса (в том числе телефонного), анкетирования, анализа обращений, жалоб, предложений, поступающих в местные органы власти.

- создание условий и механизмов для выстраивания цивилизованных, основанных на принципах межсекторного социального партнерства взаимоотношений между органами местного самоуправления и общественными объединениями, обществами, профсоюзами локального масштаба, различными формами территориального общественного самоуправления и пр.

Указанные рекомендации могут решить часть проблем, связанных с совершенствованием деятельности органов местного самоуправления, и частично оптимизировать механизмы их взаимодействия с населением.

Довольно длительный период становления местного самоуправления в России показал, что одной из трудных задач его реформирования является раскрытие и использование его общественного и самоуправленческого потенциала. Появление многочисленных современных общественных, некоммерческих ассоциаций и объединений, возрастание роли принципов сетевой организации гражданского общества потребовали по-новому «простраивать» социальный механизм осуществления муниципального управления. Включение форм и принципов социального партнерства в деятельность местного самоуправления позволяет ему в перспективе перейти в управленческой практике от дихотомии «господство-подчинение» к дихотомии «руководство-принятие». Если преобладает первый тип отношений, то идет навязывание одной и подавление другой воли. Это отношение предполагает

позиционное неравенство сторон, монологический, директивный режим выстраивания коммуникаций, свертывание и монополизацию информационных каналов, преобладание администрирования над общественным, самостоятельным участием. При преобладании второго отношения – доминирует ориентация на диалог, поиск компромисса и сотрудничества. Это реализуется в управленческих принципах повышения качества представительства общественных интересов, развития новых форм социального партнерства, повышения отзывчивости и гибкости институтов муниципального управления, в целом развития активных форм взаимодействия власти и общества.

IV. Публикации автора по теме диссертации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню ВАК:

1. Яковлева М.А. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Преподаватель XXI век. - № 2. - 2011. - С.372-376. (0,4 п.л.)

2. Яковлева М.А. Местное самоуправление: противоречия и проблемы реформирования в России // Каспийский регион: политика, экономика, культура.- №2. - 2011. - С. 288-294. (0,5 п.л.)

3. Яковлева М.А. Реформа местного самоуправления: от замыслов к реальности // Человек. Сообщество. Управление. - №3. - 2011.- С. 86 -93. (0,4 п.л.)

Публикации в других изданиях:

1. Яковлева М.А. Социальные гарантии местного самоуправления // Материалы межвузовской конференции по социологии и социологии управления: Сборник научных трудов. – М.: Издательство «Спутник+», 2009, С. 95-98.(0,4 п.л.)

2. Яковлева М.А. Идеино – теоретические взгляды на местное самоуправление // Теоретическая и специальная социология: материалы российской межвузовской конференции. – М.: Издательство «Прометей», 2010, С. 58-61. (0,4 п.л.)

3. Яковлева М.А. Предпосылки и особенности современного этапа реформы местного самоуправления // Материалы российской межвузовской конференции «Теоретическая и специальная социология»: Сборник научных трудов. – М.: Издательство «Спутник+», 2011, С. 167-171.(0,4 п.л.)



одп. к печ. 12.04.2012 Объем 1,25 п.л. Зак. № 96 Тир. 100 экз.
Типография МПГУ