

4846372

*На правах рукописи*

**ЕРЕМЕНКО Лариса Александровна**

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 22.00.04 - социальная структура, социальные институты и  
процессы (по социологическим наукам)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

**19 МАЙ 2011**

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре социологии Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

<b>Научный руководитель:</b>	<b>Левашов Владимир Иванович</b> доктор социологических наук, профессор
<b>Официальные оппоненты:</b>	<b>Волков Юрий Евгеньевич</b> доктор философских наук, профессор заслуженный деятель науки РФ <b>Котова Ирина Николаевна</b> кандидат социологических наук
<b>Ведущая организация:</b>	<b>Московский городской педагогический университет</b>

Защита состоится 26 мая 2011 года в 16 часов на заседании диссертационного Совета Д-502.006.16 по социологическим наукам в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, 84, 2-й учебный корпус, аудитория 2312.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС при Президенте РФ.

Объявление о защите и автореферат соискателя опубликованы 26 апреля 2011 года на официальном сайте РАГС при Президенте РФ в разделе «Защита диссертаций» - [www.rags.ru](http://www.rags.ru).

Автореферат разослан «26» апреля 2011 года.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**

 **Л.Д. Чернышова**

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** В современном российском обществе продолжается поиск наиболее оптимальной демократической модели развития государства. Важнейшей составляющей этого процесса является местное самоуправление, один из ключевых институтов гражданского общества, основное назначение которого - преодоление отчуждения населения от власти, повышение социальной активности граждан. Развитие местного самоуправления опирается на последовательно укрепляемую нормативно-правовую базу: Конституцию РФ, Федеральный закон от 6.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 2.03.2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 27.07.2010 года №210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и др. На кардинальное улучшение его функционирования была направлена реформа в этой сфере. Все это позволило создать институциональные условия приближения власти к населению.

Вместе с тем, институционализация местного самоуправления сопровождается рядом сложнейших проблем теоретического и практического характера. В их числе: недостаточное участие населения в его развитии, недостаток финансово-экономических ресурсов, неадекватное социальным условиям правовое регулирование, дефицит высококвалифицированных кадров, наличие теоретических подходов, не отвечающих современным социальным условиям организации местного самоуправления, малая изученность факторов институционализации местного самоуправления, недостаточная разработанность методов социального управления местным сообществом, и др. Местное самоуправление – это не только институт демократизации общества, но и определенный образ жизни, социальные нормы и ценности. Основным показателем эффективности функционирования местного самоуправления является его институционализация – осознание потребности в новых формах жизнедеятельности, формирование социально-экономических и политических условий самоуправления, развитие и интернализация населением новых социальных норм и форм деятельности,

обеспечивающих существование института местного самоуправления. В силу этого проблема институционализации требует глубокого и целенаправленного исследования.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью, во-первых, теоретического осмысления местного самоуправления как социального института, факторов его трансформации в контексте общественно-исторического развития; во-вторых, анализа реального состояния и социальных последствий институционализации местного самоуправления, в-третьих, разработки рекомендаций по оптимизации процесса институционализации местного самоуправления.

#### **Степень научной разработанности проблемы.**

Изучение процесса институционализации местного самоуправления, особенно в правовом и экономическом полях, опирается на фундаментальную научную базу, сформированную представителями различных наук, начиная с XVII века. Предпосылки системного анализа муниципального управления, его сущности и функций были заложены работами А.Токвиля, Г.Турэ, О.Ресслера, Р.Моля и др.

В современный период при исследовании институционализации местного самоуправления актуальны работы Д.Норта и его последователей (Дж.Коэн, Дж.Д.Дуглас и др.). Эти ученые разработали законченную концепцию институтов, определили системные элементы в составе институтов. В диссертации использованы также подходы к социальным институтам Г.Спенсера, Э.Дюркгейма, Э.Гидденса, Ю.Левады, Г.В.Осипова, С.С.Фролова, Я.Щепанского, концепция транзакционных издержек Р. Коуза.

Значительный интерес при исследовании институционализации местного самоуправления представляют работы современных отечественных ученых в области: экономических основ его развития (Р.Х.Адуков, Р.В.Бабун, А.Ф.Денисов, А.Е.Когут, В.А.Лапин, В.Н.Лексин, А.Н.Швецов, А.Н.Широков, Э.А.Уткин и др.); политических (В.И.Васильев, С.М.Киричук, В.Кирпичников, Г.В.Марченко); правовых (Н.С.Бондарь, С.П.Зинченко, Л.В.Гильченко, М.Исаева, О.Е.Кутафина, А.Н.Пискарева, А.Н. Широкова и др.); культурной среды функционирования местного самоуправления (В.В.Абессонова, Л.Л.Лавровой, В.В.Мархина и др.).

Реальное состояние формирования и функционирования института местного самоуправления в современной России отражено в работах Ж.Т.Тощенко, А.Г.Гладышева, Н.А.Емельянова, А.Н.Ершова, С.М.Киричука, Е.М.Ковешникова, И.М.Куваковой, Г.А.Цветковой и др. Должную модель местного самоуправления разрабатывали Е.С.Шугрина, А.Н.Смирнов, Л.В.Шапиро, А.Г.Воронин, В.Г.Игнатов и др.

Несмотря на широкий спектр работ в области местного самоуправления недостаточно изученными являются методология и методика социологического анализа этих процессов, моделирования социально-экономического и политического развития муниципальных образований. Это в совокупности обусловило определение цели, задач, объекта и предмета диссертационного исследования.

**Цель** диссертационной работы – выявление состояния и тенденций институционализации местного самоуправления в современном российском обществе.

Для достижения поставленной цели были решены следующие **задачи**:

1. уточнена и конкретизирована сущность местного самоуправления как социального института;
2. проанализированы особенности и тенденции институционализации местного самоуправления в современной России;
3. выявлены факторы, способствующие повышению эффективности функционирования института местного самоуправления;
4. определены социальные детерминанты и эмпирические показатели развития института местного самоуправления;
5. сконструирована идеально-типическая модель институционализации местного самоуправления, адекватная специфике российского общества;
6. на эмпирическом уровне исследовано развитие института местного самоуправления в регионах России (Московская и Тюменская области);
7. определены направления оптимизации процесса институционализации местного самоуправления в современной России.

**Объект исследования** – система местного самоуправления в России как социальный институт.

**Предмет исследования** – факторы и направления институционализации местного самоуправления в современной России.

**Основная гипотеза исследования** состоит в том, что современное состояние местного самоуправления наряду с конструктивным потенциалом (участие населения в решении жизненноважных проблем муниципального образования) содержит неадекватность организационных и правовых условий механизму реализации социальных функций данного института. Это воспроизводит отчуждение населения от органов местного самоуправления. Эффективность функционирования местного самоуправления детерминирована социальными факторами, такими как степень участия основной части социально-активного населения в процессах самоуправления и самоорганизации, в принятии и исполнении решений органами местного самоуправления, что существенно расширяет возможности адаптации всей управленческой системы местного сообщества к экономической, социальной, культурной и природной средам.

**Теоретико-методологическую базу исследования** составляют общенаучные методы познания общественных явлений: системный, историко-сравнительный подходы, социологический и статистический методы изучения социальных явлений и процессов, логически-структурный метод, сочетающий со структурным подходом логические методы и приемы – индукцию, дедукцию, анализ и синтез; концептуальные положения классической и современной социологии, системный, структурно-функциональный, структуралистский, интегральный подходы, принципы единства социального и исторического познания, должного и сущего, взаимосвязи объективного и субъективного в социальных процессах, методы моделирования. В диссертации использованы такие социологические подходы к анализу социальных процессов, как концепция структуризации, методология структуралистского конструктивизма, парадигма структурно-функционального анализа, теории мотиваций, постиндустриального общества, институционализации.

**Эмпирическую базу исследования** составили:

- результаты социологического исследования «Особенности институционализации местного самоуправления в Тюменской (г.Тюмень) и Московской (Одинцовский район) областях», проведенного в 2009 году под руководством автора. Метод – анкетный опрос жителей Тюменской (г.Тюмень) и Московской (Одинцовском районе) областей (сентябрь 2009 года, N=1414 респондентов). Использовалась квотная выборка по трем признакам: пол, возраст, район проживания респондентов;

- экспертный опрос работников органов местного самоуправления «Проблемы и перспективы институционализации местного самоуправления в Тюменской (г.Тюмень) и Московской (Одинцовский район) областях» (октябрь 2009 года, N=50);

- вторичный анализ материалов социологических исследований, проведенных социологическим центром РАГС при Президенте РФ (руководитель д.ф.н., профессор В.Э.Бойков) по общероссийской репрезентативной выборке: «Отношение населения к деятельности органов государственной власти и муниципального управления по оказанию государственных услуг физическим лицам» - ноябрь 2005 года;

- законодательные и иные нормативно-правовые документы федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также источники права зарубежных стран;

- аналитические статьи по исследуемой теме, опубликованные в журналах «Социологические исследования», «Социология власти», «Государственная служба», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Муниципальная Россия», «Практика муниципального управления», «Вестник: советы муниципальных образований» и другие за период с 2005 по 2011 гг.;

- информационно-справочные материалы Министерства регионального развития РФ;

- информационные ресурсы сети Интернет.

**Основные результаты исследования, полученные автором, и их научная новизна** определяются выявлением ключевых социальных оснований институционализации местного самоуправления в современной России через исследование дуальности процессов расширения степени субъектности

участия граждан в самоорганизации, самоуправлении и роста самоидентификации местного сообщества как субъекта управления.

1. В организации и воспроизводстве системы социальных практик местного самоуправления выявлена доминирующая роль социальных установок населения на участие в самоорганизации для решения проблем местного сообщества.

2. Дана социологическая интерпретация понятия «муниципальные издержки» как вида транзакционных издержек местного самоуправления, который включает несовершенство муниципального законодательства, отсутствие четкого разграничения компетенции (предметов ведения и полномочий) и расходных обязательств между уровнями публичной власти, низкое качество работы муниципальной службы, которое проявляется в бюрократизме и волоките местных чиновников, невыполнении обязательств местной власти перед населением, административном произволе по отношению к малому предпринимательству, взяточничестве, что, в конечном счете, формирует низкую степень доверия населения к местной власти.

3. Выявлен эволюционный характер процесса развития и модернизации местного самоуправления, включающий следующие составляющие: повышение кадрового потенциала и ответственности муниципальных служащих через формирование у них инновационного мышления, осознание ими значимости управленческой деятельности в целом; привлечение населения к принятию решений органами местного самоуправления на основе социальных технологий: мобилизация общественно-политических и духовно-культурных сил человека, гражданское участие, конкурсы социально-значимых идей, общественная защита, формирование дискурсивного сознания, и др.; развитие организационного потенциала органов местного самоуправления с помощью реализации принципов децентрализации и координации; организация и интенсификация взаимодействий с другими социальными институтами на основе принципов субсидиарности, согласования ожиданий и интересов; закрепление сложившейся системы отношений модернизацией правовой базы деятельности местного самоуправления.



4. Разработана система социальных детерминант институционализации местного самоуправления: информированность населения о наличии и возможностях местного самоуправления, распространенность различных форм самоуправления, участие населения в деятельности местного самоуправления, оценка эффективности деятельности местного самоуправления, качество жизни в социально-инфраструктурной, личностно-биографической, социальной плоскостях.

5. Раскрыты факторы, способствующие или тормозящие процесс институционализации местного самоуправления. К первым относятся использование разнообразных форм самоуправления, широкий спектр реализуемых управленческих и организационных методик решения значимых проблем региона, наличие положительной ответной реакции на управленческие импульсы, направленные на усиление активности граждан в вопросах самоорганизации и решения проблем. К существенным факторам, замедляющим институционализацию местного самоуправления, относятся недостаточная информированность населения об особенностях, преимуществах, целях, возможностях, ресурсах и механизмах деятельности органов местного самоуправления, неравномерное использование каналов информации о результатах деятельности органов местного самоуправления, низкая социальная продуктивная активность населения, узкий спектр мероприятий и направлений деятельности органов местного самоуправления.

6. Разработана российская модель институционализации местного самоуправления, адекватная современным российским условиям, включающая институт муниципального права, формы непосредственной демократии, формы представительной демократии, институт муниципальной собственности, институт муниципальной службы, основные институты социализации, а также формы интеграции на основе полисубъектности, социального консенсуса и общинности.

7. Разработаны и обоснованы направления оптимизации процесса институционализации местного самоуправления в России в политической, экономической, социальной и культурной сферах деятельности местного сообщества. К ним относятся: дифференциация полномочий, компетенции и ответственности федеральной, региональной и местных властей, расширение

фискальной автономии муниципалитетов, формирование и укрепление института муниципальной собственности, формирование гражданской культуры и дискурсивного сознания у населения, обеспечивающих адекватное восприятие изменений, помощь социально активных жителей в реализации социальных программ; формирование целостной личности на уровне местного сообщества; конструирование информационно-смыслового поля и др.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В диссертации модель институционализации местного самоуправления определена как система взаимосвязей между субъектами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и органами государственной власти, структура которой складывается исходя из наличия демократических институтов, самостоятельности, обособленности от государства, отношений, возникающих в сфере собственности, местных традиций и особенностей и др. К признакам, характеризующим российскую модель институционализации местного самоуправления, можно отнести: самостоятельность населения в решении вопросов местного значения; наличие выборных органов в системе МСУ, автономия органов местного самоуправления по отношению к системе органов государственной власти; наличие муниципальной собственности; самостоятельность населения в определении структуры и формировании органов муниципального образования, ответственность органов местного самоуправления.

2. Совершенствование системы местного самоуправления невозможно без минимизации муниципальных издержек, характеризующихся несовершенством муниципального законодательства, отсутствием четкого разграничения компетенции (предметов ведения и полномочий) и расходных обязательств между уровнями публичной власти, низким качеством работы муниципальной службы, проявляющегося в бюрократизме и волоките местных чиновников, невыполнении обязательств местной власти перед населением, административном произволе по отношению к малому предпринимательству, взяточничестве, что, в конечном счете, формирует низкую степень доверия населения к местной власти.

3. К перспективным направлениям институционализации местного самоуправления в российском обществе, детерминирующим воспроизводство

социальных практик местного самоуправления, относятся стремление к общинности (соборности) в процессе самоорганизации, выбор инновационного пути развития, экосистемное представление о развитии.

4. Институционализация местного самоуправления обладает такими сущностными особенностями, как самоорганизация; независимость от государственной власти, достаточная для самостоятельного решения вопросов местного значения; направленность на комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований с самостоятельным определением приоритетов развития муниципального образования; непосредственное удовлетворение жизненных потребностей социентальных общностей; рациональность использования финансовых средств, определяемая ориентированностью на социальное обеспечение жителей; наличие пределов численности чиновничьего аппарата и расходов на его содержание.

5. Система местного самоуправления современной России содержит значительный социальный резерв для ее модернизации. Такой резерв состоит из внутриорганизационных взаимодействия и процесса принятия решений, обеспечения мониторинга ситуации в регионе и быстрой обратной связи путем организации и структурирования информационного и коммуникативного пространств взаимодействия с населением, актуализированной и целостной структуры мотиваций служащих, технологического совершенствования и интенсификации взаимодействия местного самоуправления с внешней средой.

6. Социальными детерминантами институционализации местного самоуправления в современной России являются информированность населения о наличии и возможностях местного самоуправления, распространенность различных форм самоуправления, участие населения в деятельности местного самоуправления, оценка эффективности деятельности местного самоуправления, качество жизни в социально-инфраструктурной, личностно-биографической, социальной плоскостях.

7. В современном российском обществе существуют объективные условия процесса институционализации местного самоуправления. К ним относятся увеличение разнообразия использования различных форм самоуправления в муниципальных образованиях, наличие управленческих и организационных методик решения значимых проблем региона, наличие

дисциплины в деятельности органов местного самоуправления, эффективность государственного контроля муниципальных служащих, формирование установки населения на участие в общественном контроле органов местного самоуправления и на самоорганизацию, повышение оптимизма населения по поводу открытости муниципальной власти, использование различных форм межмуниципального сотрудничества, популяризация достижений местного самоуправления.

8. Оптимизация процесса институционализации местного самоуправления заключается в параллельной работе по пяти направлениям: во-первых, повышение открытости и полноты информационного поля, усиление социальных связей муниципальных органов и населения; во-вторых, повышение профессионализма муниципальных служащих и расширение возможности реализации их человеческого потенциала с целью улучшения имиджа и повышения доверия административно-бюрократическому аппарату; в-третьих, разграничение полномочий, компетенций и ответственности федеральной, региональной и местных властей, преодоление избыточного сосредоточения властных ресурсов у региональных администраций, пересмотр сложившейся системы властных отношений путем последовательного движения к разумной децентрализации; в-четвертых, введение дополнительных мотивирующих факторов участия населения в деятельности местного самоуправления, в-пятых, обеспечение соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками, развитие предпринимательства в соответствии с приоритетными направлениями экономического развития муниципального образования.

**Достоверность и надежность** полученных результатов обеспечивается применением проверенных практикой теоретико-методологических принципов социологии; репрезентативностью данных эмпирических исследований, научно обоснованной методикой сбора социологической информации и ее интерпретации; логикой построения выводов; успешной апробацией работы.

**Теоретическая значимость** исследования состоит в построении модели институционализации местного самоуправления с учетом социальных

детерминант, явных и латентных политических, экономических, правовых, культурных, социальных, человеческих факторов, в которой четко разграничены внутренняя и внешняя среды, установлены соответствия теоретических подходов реформирования местного самоуправления повседневной управленческой практике. Выводы, сделанные в диссертационном исследовании, расширяют проблемное поле исследования института местного самоуправления как социального феномена, позволяют глубже понять процесс внедрения принципов самоуправления и самоорганизации в жизнь российского общества, способствуют дальнейшему исследованию современных муниципальных практик.

**Практическая значимость исследования** заключается в выводах и рекомендациях, сделанных на основе проведенного исследования, которые могут быть использованы в процессе дальнейшего развития законодательческих основ местного самоуправления, при внедрении управленческих решений по включению населения в решение вопросов местного значения, органами и должностными лицами местного самоуправления для расширения спектра возможностей и повышения эффективности решения ими задач, улучшения имиджа как муниципальных служащих, так и всей управленческой системы этого уровня, образовательными учреждениями, готовящими управленческие кадры для местного самоуправления, для подготовки и чтения соответствующих курсов, тем или разделов социологии управления. Выводы, сделанные автором, и методики исследования могут найти применение в аналитической и практической деятельности социологов и политологов, занимающихся проблемами повышения эффективности местного самоуправления.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные выводы и положения работы были представлены на Общероссийском собрании Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации (г.Москва, октябрь 2007г); заседании Комитета по культуре Конгресса местных и региональных властей Европы (Австрия, г.Инсбрук, октябрь 2008г); заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации ФС РФ (г.Москва, 25 февраля 2010г); совещаниях с руководителями советов муниципальных образований -

членами ОКМО; расширенном заседании Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления «Пять приоритетных стратегических направлений технологической модернизации России, обозначенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009г: задачи муниципального уровня власти» (г.Москва, 16 февраля 2010г); на «круглых столах», проведенных Федеральным Собранием РФ: «Общие принципы организации предоставления муниципальных услуг и исполнения муниципальных функций» (г.Москва, 26 апреля 2010г); «Оптимизация территориальных основ местного самоуправления в контексте муниципального развития: проблемы и перспективы» (г.Москва, 29 октября 2010г); «О проблемах правового обеспечения подготовки муниципальных кадров» (г.Москва, 28 декабря 2010г), а также апробировались в рамках международного семинара, организованного Международным институтом государственной службы и государственного управления РАГС совместно с Карлетонским университетом (Канада, Оттава) для руководителей разных уровней власти (г.Москва, март 2008г и ноябрь 2009г); на Всероссийской научно-практической конференции «Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования» (г. Белгород, 17 декабря 2008г); научной сессии «Социология и власть» (г.Москва, 30 ноября 2010г), на проблемно-методологических семинарах кафедры социологии.

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии Федерального образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Теоретические основы и практические выводы нашли свое отражение в пяти научных публикациях по теме исследования, в том числе в изданиях, рецензируемых ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, общим объемом 6.6 п.л.

**Структура работы определена** в соответствии с целью работы, необходимостью решения поставленных научных задач и направлена на обоснование выдвигаемых в диссертации положений и выводов. Диссертация

состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, новизна и практическая значимость работы, определяются объект и предмет диссертационного исследования, формулируются цель, задачи и гипотеза, излагаются основные положения, выносимые на защиту, определяются теоретико-методологические основы, эмпирическая база и апробация результатов.

Первая глава **«Теоретические основы институционализации местного самоуправления»** состоит из трех параграфов и посвящена изучению специфики субъекта и объекта социального управления на уровне местных сообществ, принципов и функций местного самоуправления, муниципальных издержек, анализу концептуальных подходов к процессу институционализации местного самоуправления, потребностей современного общества в развитии местных сообществ.

В первом параграфе **«Концептуальная модель институционализации местного самоуправления»** раскрывается сущность институционализации местного самоуправления, элементы модели этого процесса, проблемное поле местного самоуправления, особенности социально-экономических, социально-политических и социокультурных отношений между субъектами управления местного уровня, тенденции развития института местного самоуправления в демократическом обществе.

В параграфе рассматривается модель институционализации местного самоуправления как система взаимосвязей между субъектами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и органами государственной власти, структура которой складывается, исходя из наличия демократических институтов, отношений, возникающих в сфере собственности, самостоятельности, обособленности от государства, местных традиций и особенностей. В такой модели субъектом местного самоуправления является население, граждане, объединённые в местные сообщества, а объектом – вопросы местного значения, касающиеся

обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому местное самоуправление представляет из себя такой тип управления, когда субъект и объект интегрированы, т.е. люди сами управляют своими делами. Концептуальная модель институционализации местного самоуправления включает систему институтов и форм взаимосвязей, определяющие сущностные особенности института местного самоуправления.

Механизм функционирования модели институционализации самоуправления заключается в преобразовании жизненного пространства, направленного на разрешение противоречия между, с одной стороны, объективной необходимостью людей взаимодействовать между собой на уровне территориального сообщества, организовывать совместную жизнь по общепринятым правилам, нормам, законам и, с другой – потребностью в самореализации себя как личности. Методом преобразования жизненного пространства личности и раскрытия ее субъектности, социальной значимости является канализация активной субъективности человека, его знаний, умений и навыков в управленческий процесс по постановке целей, выработке программ, решений, проектов на местном уровне, а затем в воплощении их в жизнь. Поэтому институционализация местного самоуправления обусловлена степенью субъектности человека, как актора самоорганизации, а в масштабе социальной группы - самодеятельностью людей, их самовыражением, самореализацией их делового потенциала и профессионализма. Чем больше развита продуктивная социальная активность и самодеятельность населения, тем больше возможностей институционализации местного самоуправления через возможность участвовать в принятии решений, влиять на положение дел в муниципальном образовании.

В диссертационном исследовании разработан интегральный показатель степени дисфункции местного самоуправления как социального института. Он обозначен как «муниципальные издержки».

Во втором параграфе *«Особенности и тенденции становления социального института местного самоуправления в современной России»* исследованы условия институционализации местного самоуправления в современном российском обществе, факторы, замедляющие становление и



распространение этого института в России, выявлены актуальные тенденции развития местного самоуправления в России.

Институциональная природа муниципальных отношений и муниципальных издержек уходит корнями в морально-этические, духовные основы местного самоуправления, традиции и кодексы общественного поведения, которые не всегда ясно, четко кодифицированы в формальных институтах.

В параграфе раскрываются современные тенденции социальных изменений, детерминирующие институционализацию местного самоуправления в России. К ним относятся, во-первых, усиление роли взаимодействия между субъектами муниципального управления в процессе жизнеобеспечения территории, во-вторых, рост потребности населения в общественном контроле за деятельностью системы местного самоуправления, когда органы местного самоуправления открыты для населения, осознающего заинтересованность своего участия в деятельности этих органов, в-третьих, инновационность, формирование готовности внедрять инновационные социальные практики и технологии, способности к дискурсу субъектов нововведений, в-четвертых, организация взаимодействия с бизнес-структурами на основе индикативного планирования, в-пятых, усиление самоидентификации и социальной активности этнических групп, в-шестых, сохранение и увеличение веса традиционных принципов «русской общины» (культурная общность, сопричастности к «малой Родине», ответственность перед сообществом и т.д.) и др. Указанные тенденции входят в противоречие с правилами и ресурсами функционирования местного сообщества, что приводит к невозможности адекватного рефлексирования социальных практик субъектами управления, а также социально активной части населения, и тормозит институционализацию новых форм самоуправления.

В параграфе прослеживаются этапы институционализации практик взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти в современной России, развития межмуниципального сотрудничества. На первом этапе в 90-е годы спонтанно складываются ассоциации муниципалитетов, где преобладает защита корпоративных интересов только отдельной части муниципальных образований, одновременно, осознается

необходимость создания новых форм межмуниципальных ассоциаций и союзов. На втором этапе в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 года №1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» впервые в России возникло национальное объединение местных властей для координации муниципальными образованиями своей деятельности. На третьем этапе, с 2006 года, организация взаимодействия органов местного самоуправления происходит через совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, новый элемент системы местного самоуправления, созданный для выражения и защиты общих интересов муниципальных образований субъекта РФ при взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Создание и функционирование советов муниципальных образований субъектов и Конгресса является показателем формирования устойчивой системы социальных взаимодействий, отражающих реальную потребность самоуправления в России.

В параграфе раскрывается специфика реализации основных принципов межмуниципального сотрудничества (всеобщность, системность, обязательность), формы стимулирования, поддержки и поощрения созидательной активности муниципальных образований, муниципальных служащих, населения, руководителей хозяйствующих субъектов для распространения лучшей практики в решении вопросов местного значения.

В третьем параграфе *«Факторы модернизации местного самоуправления»* исследованы теоретические возможности и методы снятия противоречий институционализации местного самоуправления, выявлены конкретные направления модернизации местного самоуправления и рассмотрена трансформация социальных условий его институционализации. Формулировка таких мер основана на раскрытой в диссертационном исследовании необходимости управленческого воздействия на институционализацию местного самоуправления в кадровой, аксиологической, социальной, информационной, экономической, социально-экологической и правовой сферах.

Первым этапом модернизации является повышение кадрового потенциала и степени социальной активности работников органов местного

самоуправления. Условиями реализации этого потенциала являются гуманизация содержания образования и обучения кадров, актуализация освоения и применения эффективных современных образовательных инновационных технологий в процессе подготовки и обучения кадров для органов местного самоуправления и муниципальной службы.

Социальное действие требует ценностных детерминант, поэтому успешность реализации первого этапа зависит от повышения ответственности и соблюдения норм моральной этики муниципальных служащих, понимания ими своей роли в управлении и трансформации социальными процессами. Вместе с тем местное самоуправление по своему определению подразумевает и ответственность населения, так как оно организуется в целях наиболее полного удовлетворения потребностей местного сообщества путем прямого волеизъявления граждан, постоянно проживающих на самоуправляющейся территории.

Кадровый потенциал и повышение ответственности муниципальных служащих улучшают имидж органов местного самоуправления в целом, создают условия для использования латентных социальных резервов повышения эффективности местного самоуправления. Они заключаются в совершенствовании внутриорганизационных взаимодействий в процессе принятия решений, развитии целостной структуры мотиваций служащих, технологическом совершенствовании управленческого процесса, интенсификации взаимодействия местного самоуправления с внешней средой (государственными институтами, бизнес-структурами, общественными и научными организациями, СМИ, агентствами социального мониторинга и аналитики и др.).

Взаимодействие органов местного самоуправления с населением на партнерском уровне создает необходимость в следующем этапе его модернизации – повышении организационного потенциала системы местного самоуправления, эффективности организационного инжиниринга доступными для местного самоуправления механизмами реализации человеческого потенциала путем привлечения широких групп населения к процессу принятия решений, мобилизации масс, гражданского участия, общественной защиты, социальным просвещением, развитием местных услуг и др.

Рассмотренное управленческое воздействие на институционализацию местного самоуправления приведет к интенсификации взаимодействия местного самоуправления с другими институтами. Поэтому в параграфе раскрываются методы, каналы такого взаимодействия, спектр актуальных, совместных задач и общих интересов.

Наконец, указанная динамика должна отразиться в модернизации правовой базы деятельности местного самоуправления, в первую очередь, в сфере формирования и организации функционирования органов местного самоуправления.

Таким образом, в первой главе рассмотрены теоретические и методологические аспекты институционализации местного самоуправления как социального процесса, выявлены его сущность, специфика, должный результат, условия реализации и, в соответствии с этими условиями, направления модернизации местного самоуправления, которые бы ускорили его институционализацию.

Во второй главе **«Социологический анализ проблем институционализации местного самоуправления»** разработана система социальных детерминант институционализации местного самоуправления в современной России, проведена верификация теоретических выводов о возможностях модернизации местного самоуправления в эмпирическом исследовании **«Особенности институционализации местного самоуправления в Тюменской (г.Тюмень) и Московской (Одинцовском районе) областях»**.

В первом параграфе **«Социальные детерминанты институционализации местного самоуправления»** разрабатываются задачи, проблемы и методика прикладного социологического исследования институционализации местного самоуправления в России, для чего конструируется система социальных детерминант этого процесса и соответствующих им индикаторов. Разработанная система состоит из следующих показателей: «информированность населения о наличии и возможностях местного самоуправления», «распространенность различных форм самоуправления», «участие населения в деятельности местного самоуправления», «оценка эффективности деятельности местного

самоуправления», «качество жизни», «компетентность служащих органов муниципального управления» и др.

Для показателя «информированность населения о наличии и возможностях местного самоуправления» индикаторами являются отношение к понятию «общественное самоуправление», его понимание населением, источники информации о деятельности органов местного самоуправления, наличие знаний о различных формах организации местного самоуправления, их возможностях, нововведениях, осведомленность о результатах деятельности органов различных форм самоуправления, представления об индивидуальных возможностях участия в общественной деятельности, осознание степени правовой защищенности, знание способов, путей и средств превращения возможного и должного в удовлетворяющую субъекта действительность. Показатель «распространенность различных форм самоуправления» включает такие индикаторы, как реализация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, распространенность форм общественного самоуправления. Для показателя «участия населения в деятельности местного самоуправления» индикаторами выступают частота участия граждан в местном самоуправлении и доля населения, включенная органами местного самоуправления в процесс принятия решений по проблемам развития территорий. Оценка эффективности деятельности местного самоуправления включает измерение социальной направленности функционирования различных форм самоуправления. Уровень компетентности служащих определяется профессиональной подготовленностью, опытом работы, коммуникативными и психологическими качествами, самоидентификацией с управленческой средой и наличием профессиональных мотиваций. Показатель «качество жизни» измеряется в социально-инфраструктурной, личностно-биографической и социальной плоскостях.

Система социальных детерминант позволила разработать инструментарий и провести описательное прикладное социологическое исследование с целью определения темпов институционализации местного самоуправления. В параграфе представлены результаты прикладного социологического исследования определения темпов институционализации

местного самоуправления и веса (степени влияния) его социальных факторов.

По данным исследования население проявляет невысокий уровень готовности к участию в деятельности органов местного самоуправления. На основе кластерного анализа респондентов можно разделить на три группы. К первой группе относятся люди с высокой социальной активностью, поддерживающие развитие местного самоуправления и готовые участвовать в работе его органов (15–19% опрошенных). Ко второй группе относятся жители с изначально недоверчивым отношением к местному самоуправлению, которое определяется плохим социальным самочувствием и пессимистичным отношением к жизни ( $28,4 \pm 2,5\%$  от числа жителей). Третью группу составляют респонденты, с безразличием относящиеся к общественной жизни и управлению ею ( $44 \pm 3\%$  опрошенных). Соотношение данных кластерного и факторного анализов показало, что в современных социальных условиях существует социальный резерв для расширения участия населения в деятельности местного самоуправления.

Корреляционный анализ уровня социальной напряженности и участия граждан в процессе принятия решений органами местного самоуправления свидетельствует о том, что участие населения в принятии решений на уровне местного самоуправления снижает деструктивную социальную активность и напряжение, и повышает позитивную. Те граждане, которые принимают участие в выработке решений органов местного самоуправления, с меньшей вероятностью приняли бы участие в протестных действиях, таких как митинги, забастовки и др.

В параграфе рассмотрены также социальные факторы, замедляющие институционализацию местного самоуправления. К ним относятся, во-первых, недостаточная информированность населения об особенностях, преимуществах, целях, возможностях, ресурсах и механизмах деятельности органов местного самоуправления, неравномерное использование каналов информации, во-вторых, низкая социальная активность, отсутствие у значительной части населения установки на продуктивную, общезначимую социальную активность, в-третьих, узкий спектр мероприятий и направлений деятельности органов местного самоуправления.

Вместе с тем, проведенное исследование показало наличие факторов, способствующих институционализации местного самоуправления. В исследуемых регионах используются разнообразные формы самоуправления. В г. Тюмени преобладают такие формы самоуправления как товарищество собственников жилья и территориальное общественное самоуправление. В Одинцовском районе Московской области формы самоуправления используются более равномерно. Предпочтение отдается избранию старших по подъезду или по дому и товариществам собственников жилья. Около половины опрошенного населения обследуемых регионов (40,6% - в Одинцовском районе и 51% в г. Тюмени) интересуются состоянием и развитием местного самоуправления, 45% из них являются социально активными и способны принимать в нем участие (см. таблицу). Следовательно, мониторинг общественного мнения выявляя наиболее актуальные проблемы местного сообщества, акцентирует внимание на их решении, тем самым способствует увеличению значимости местного самоуправления. Управленческие импульсы, направленные на усиление муниципальной активности граждан в вопросах самоорганизации и решения проблем территорий (например, субботники), вызывают у трети населения положительную ответную реакцию.

Таблица

**Степень распространения форм самоуправления**  
(в % от опрошенных в каждом регионе)

Форма самоуправления	Одинцовский район Московской обл	г.Тюмень
Территориальное общественное самоуправление (ТОС)	19,2	38
Товарищество собственников жилья (ТСЖ)	24,4	54
Избран старший по подъезду	35,5	23
Избран старший по дому	30,6	26
Избран ульком (уличный комитет)	10,0	4
Избран квартальный комитет (квартком)	8,9	8
Избран совет общественного самоуправления микрорайона	11,5	15
Другое	5,8	1

Исследование показывает сохранение противоречий, существенных для процесса институционализации местного самоуправления в России. К ним, в первую очередь, относятся дискретность информационного поля и, как

следствие, непонимание населением возможностей, ресурсного обеспечения и смысла ряда действий органов местного самоуправления с одной стороны, и недостаточная осведомленность и изученность значимости проблем населения, структуры жителей, специфики муниципального образования органами местного самоуправления – с другой стороны.

Во втором параграфе *«Направления оптимизации процесса институционализации местного самоуправления в России»* определены конкретные направления оптимизации развития местного самоуправления в России, которые усиливают положительные субъективные социальные факторы, связанные с общественным мнением и представлениями управленцев.

На основе структурно-функционального подхода в параграфе выявлены возможности углубления функциональной значимости экономической, властной (политической), социетальной и культурной сфер местного сообщества, их структурные отношения и элементы. Выявлен комплекс рефлекслируемых практическим сознанием акторов ресурсов и норм, необходимых для воспроизводства и развития институциональных управленческих практик местного самоуправления. Определено значение целостности информационно-смыслового поля, в котором формируются представления об авторитете субъектов политического процесса, установки на участие в социальных процессах и управления ими.

Оптимизация функционирования местного самоуправления в экономической подсистеме заключается в движении к финансовой самодостаточности местного самоуправления. Это осуществляется в двух направлениях: обеспечение соответствия финансовых возможностей муниципальных образований объему полномочий местной власти и повышение эффективности управления и распоряжения муниципальной собственностью. Для этого необходимо формирование и укрепление института муниципальной собственности, развитие предпринимательства в соответствии с приоритетными направлениями экономического развития муниципального образования; мотивация всех хозяйствующих субъектов к увеличению доходной части местного бюджета и оптимизация расходов местной власти.

Трансформация политической подсистемы направлена на разграничение



полномочий, компетенций и ответственности федеральной, региональной и местных властей, преодоление избыточного сосредоточения властных ресурсов у региональных администраций, пересмотр сложившейся системы властных отношений путем последовательного движения к разумной децентрализации, более четкое определение компетенции органов местного самоуправления, исключающее избыточное вмешательство других уровней публичной власти. Для более эффективного функционирования местной власти необходимо определение институциональных рамок государственного контроля (жесткая регламентация форм отчетности, процедур проверок) и усиление гарантий правовой защиты.

Институционализация и легитимация новых видов деятельности и структур управленческих отношений требуют аксиологической поддержки, которую обеспечивает культурная подсистема. Факторами оптимизации институционализации самоуправления в культурной подсистеме являются использование и правовая защита культурно-исторического наследия, организация системы профессионального непрерывного образования в сфере культуры и искусства, создание каналов социальной мобильности для талантливых молодых людей, формирование стабильной сети учреждений, способных в полной мере удовлетворять культурные потребности населения и эффективно адаптировать инновации в социальных отношениях.

В заключении диссертации представлены итоги исследования, теоретические обобщения и выводы, имеющие практическое значение, намечаются перспективы дальнейших исследований. Основной показатель институционализации местного самоуправления – реализация принципа самоорганизации в обществе на основе продуктивной, творческой социальной активности населения. На основе диссертационного исследования можно сделать ряд рекомендации: повысить информированность населения о наличии, целях, возможностях и формах местного самоуправления, расширить участие населения в деятельности местного самоуправления, усилить поддержку деятельности местного самоуправления государственными структурами власти, развивать межмуниципальное сотрудничество, включить в систему показателей оценки эффективности деятельности местного самоуправления качество жизни населения в социально-инфраструктурной,

лично-биографической, социальной плоскостях и др.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:**

**а) Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

1. Еременко Л.А. Институционализация местного самоуправления // Социология власти. 2010. №4 – 0,45 п.л.

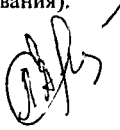
2. Киричук С.М., Еременко Л.А. Эффективность работы органов местного самоуправления: направления муниципальной административной реформы // Проблемы теории и практики управления. 2006. №9 – 0.5 п.л.

**б) Публикации в других изданиях:**

3. Еременко Л.А. Реформа местного самоуправления: проблемы территориальной организации и формирования органов управления [текст] // Реформа местного самоуправления: опыт и перспективы социально-экономического развития территорий // Материалы международной научно-практической конференции (часть 2). - Хабаровск: издательство ДВГАС. 2007. - С.103 – 109. – 0.5 п.л.

4. Еременко Л.А. Проблемы институционализации местного самоуправления // Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Белгород, 17 декабря 2008 г. - Белгород. 2008. – 0,4 п.л.

5. Левашов В.И., Еременко Л.А., Огородников А.Ю. Качество работы института местного самоуправления (опыт социологического исследования). М., 2011. – 4,75 п.л.



**Автореферат**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата социологических наук**  
**Еременко Ларисы Александровны**

**Тема диссертационного исследования:**  
**«Институционализация местного самоуправления**  
**в современной России»**

**Специальность 22.00.04 – социальная структура, социальные институты**  
**и процессы (по социологическим наукам)**

**Научный руководитель:**  
**доктор социологических наук, профессор**  
**Левашов Владимир Иванович**

**Изготовление оригинал-макета:**  
**Еременко Лариса Александровна**

**Подписано в печать \_\_\_\_\_**  
**Тираж \_\_\_\_\_ экз. Усл.п.л. \_\_\_\_\_**

**Российская академия государственной службы**  
**при Президенте Российской Федерации**  
**119606, Москва, пр-т Вернадского, 84**