

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НЕФТЕГАЗОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

На правах рукописи

САБИРОВА ТАТЬЯНА ВЯЧЕСЛАВОВНА

**СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СЕВЕРНОМ ГОРОДЕ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
И ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

специальность 22.00.08 - социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

Тюмень - 2005

Работа выполнена на кафедре социального менеджмента
Тюменского государственного нефтегазового университета

Научный руководитель:

доктор социологических наук, доцент Фомичев И.Ю.

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор Тоньшева Л.Л.

кандидат социологических наук, доцент Грошева И.А.

Ведущая организация:

Тюменская государственная архитектурно-строительная академия

Защита диссертации состоится 24 июня 2005г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.212.273.03 в Тюменском государственном нефтегазовом университете по адресу: 625000, г.Тюмень, ул.50 лет Октября, 38

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного нефтегазового университета.

Автореферат разослан 23 июня 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор социологических наук,
профессор



М.Л.Белоножко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Среди актуальных проблем развития современной России особое место отводится становлению местного самоуправления. Международный опыт и российская практика указывают на то, что именно в недрах местного самоуправления, непосредственно опирающегося на инициативу и активность граждан в решении конкретных местных проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского общества, придать ему дополнительные стимулы для развития. Заметим, что страны с традиционной демократией уже давно признали неоспоримые достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти. Тем не менее, в Российской Федерации местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. При этом становление местного самоуправления осуществляется крайне сложно и противоречиво. Во многом это объясняется тем, что население, в большинстве своем, не понимает сущности местного самоуправления и не желает принимать участие в совместном решении местных вопросов.

Особенно данная проблема актуальна для северных городов, в силу их специфики. Специфика северного монопрофильного города существенно отличает его от городов не только юга, но и средней полосы и по условиям градостроительства, и по условиям существования человека. В силу своей географической удаленности от центральной части России, преобладающего большинства пришлого и проточного населения, не связывающего свою дальнейшую судьбу с Севером, отсутствия необходимой профессиональной подготовки муниципальных служащих и ряда других причин, северные города в настоящее время испытывают большие трудности в становлении реального местного самоуправления, напрямую зависящего от общественного сознания, от включения в управленческие процессы населения. На это указывает и тот факт, что во многих северных городах до сих пор отсутствует территориальное общественное самоуправление (далее ТОС).

В настоящее время в стране полным ходом идет реформа местного самоуправления, вносящая изменения в процесс организации управления на местном уровне, нацеленная на развитие общественного самоуправления, в частности ТОС. В связи с тем, что старая система организации местного управления уже не существует, а новая еще только начинает формироваться местные органы власти, особенно в небольших и удаленных от центров северных муниципальных образованиях, оказались в неопределенной ситуации. И если крупные города с их интеллектуальным потенциалом имеют возможности привлечь к решению этих проблем ученых и как-то выходят из этой ситуации, то органы управления малых и средних северных городов испытывают острый дефицит методической литературы по организации деятельности муниципальных органов в новых

условиях. В этом аспекте диссертационное исследование представляет не только теоретический, но и практический интерес.

Кроме того, опираясь на результаты собственных исследований и работы других социологов (Ф.М.Бородкина, Е.Л.Демьянова, Е.Н.Заборовой), диссертант отмечает, что реализация нового законодательства по части общественного самоуправления затруднена в силу низкой активности населения в решении местных вопросов и отсутствия у него желания самоорганизовываться в ТОС. Все это указывает на тот факт, что практическая деятельность органов местного самоуправления требует теоретической разработки новых механизмов повышения эффективности местного самоуправления и социальных технологий вовлечения населения в управленческий процесс, что и обуславливает актуальность выбранной автором темы диссертационной работы.

В качестве объекта диссертационного исследования автором был выбран город Новый Уренгой, который типичен для северных российских городов по сущности, форме, содержанию, методам системы местного самоуправления и поэтому выводы и разработанные диссертантом инновационные механизмы могут быть использованы органами местного самоуправления других северных городов.

Степень научной разработанности темы.

Вопросы теории и практики местного самоуправления традиционно были объектом внимания ученых. В дореволюционной России огромную роль для понимания государством своих собственных функций сыграли теории, обращавшиеся к анализу системы местного самоуправления. Основные положения общественной теории были сформулированы в 1808г. немецким ученым Р.Гнейстом. Этой же теории придерживались отечественные ученые В.Н.Лешков и Л.И.Васильчиков. Странниками государственной теории самоуправления считались известные в России ученые - Н.И.Лазаревский, Л.Д.Градовский и В.П.Безобразов. Юридическая теория самоуправления исходила из отказа от противопоставления общинного или коммунального начала политическому. Ее сторонниками на Западе считались Г.Еллинек и Е.Мейер, а в России Н.М.Коркунов и Б.Н.Чичерин. Перечисленные правоведы рассматривали в своих работах понятие самоуправления, систему его органов, исследовали соотношение государственного и общественного в этом институте.

Тема местного самоуправления не привлекала к себе особого внимания в 20-70 гг., в это время сдерживались идеи и теоретические рассуждения о местном самоуправлении. Однако, именно в этот период увидели свет фундаментальные работы Л.А.Велихова и В.Н.Твердохлебова, раскрывающие сущностные характеристики местного самоуправления и разрабатывающие его проблематику.

Необходимо отметить, что по-настоящему дискуссионные, ориентированные на практику работы, появляются только на рубеже 90-х гг. Как и раньше, главное слово принадлежит правоведам. В работах С.А.Авакьяна, Г.В.Барабашева, А.А.Бузгалина, О.Е.Кутафина, Н.В.Постового, О.Л.Савранской, В.И.Фадеева, К.Ф.Шеремета, Е.С.Шугриной, В.А.Ясюнаса и др. рассматривались вопросы муниципального права, обсуждались правовые теории местного самоуправления и конкретные модели его организации.

Зарубежный и отечественный опыт становления системы местного самоуправления изучали В.Ф.Абрамов, К.К.Баранова, Г.В.Барабашев, И.В.Выдрин, А.Н.Дементьев, А.Н.Кокотов, Ю.В.Кузнецов, М.И. Пискотин, В.В.Смирнов, Н.С.Тимофеев и другие ученые.

В середине 90-х гг. появляется ряд работ А.Е.Когута, В.Н.Ивановой, В.А.Гиевко, предлагающих те или иные модели организации местного самоуправления с позиции менеджмента и социологии управления.

В настоящее время, вопросы местного самоуправления достаточно хорошо рассмотрены с юридической точки зрения, но социальная сущность, природа этого управленческого процесса изучена, на взгляд автора, недостаточно.

Раскрывая сущностные характеристики местного самоуправления, автор опирался на работы С.А.Лвакьяна, А.А.Бузгалина, Л.Л.Велихова, А.Д.Градовского, В.Н.Ивановой, И.П. Ильинского, А.Е.Когута, Е.А.Незнамовой, Б.Н.Чичерина а также общественную теорию Р.Гнейста, А.И.Васильчикова.

Большой вклад в развитие муниципального управления внесли научные исследования Г.В.Атаманчука, А.Е.Балабанова, М.А.Васильева, А.Г.Воронина, В.Г.Игнатова, В.А.Лапина, Т.Г.Морозовой, О.М.Роя, А.Н.Широкова, Н.В.Шумянской, посвященные непосредственно вопросам оптимизации организации муниципального управления, Н.В.Борисова, А.Ф.Суркина, Ю.А.Михеева, А.В.Чугунова, освещающим вопросы информатизации муниципального управления.

Поскольку диссертант рассматривал муниципальное управление в контексте социального управления, то важное методологическое значение для него имели работы Н.П.Бабичева, О.М.Барбакова, Л.Каралстяна, Ю.В.Колесникова, В.С.Корпичева, Н.А.Костко, В.Л.Романова, Ж.Т.Тощенко.

При проведении социальной диагностики системы управления муниципальным образованием важное значение для автора имели методики совершенствования организационной структуры муниципального управления О.Алексеева, Р.В.Бабуна, А.Г.Воронина, П.Лапшева, Н.Штрмана, Б.З.Мильнера, Т.Г.Морозовой, А.Н.Широкова и др. ученых. Поскольку, в ходе диагностики большое значение отводилось изучению степени участия населения и роли ТОС в управлении городом, автор опирался на результаты социологических исследований

Ф.М.Бородкина, А.А.Васильева, В.П.Галенко, Е.А.Дсмянова, Е.Н.Заборовой, Д.А. Левчик, В.В.Пстухова, Ж.Т.Тощенко, А.Г.Цветковой, В.А.Ядова и др. социологов.

Необходимо констатировать, что исследований, посвященных процессу становления и развития местного самоуправления как управленческому процессу, опирающемуся на гражданскую инициативу, а также разработкам эффективных социальных технологий вовлечения населения (субъекта местного самоуправления) в процесс местного самоуправления представлено недостаточно.

Что касается процесса становления местного самоуправления в таком специфическом объекте как северный монопрофильный город, то он изучен также не достаточно полно. В том небольшом количестве публикаций по данной проблеме особое место занимают работы региональных ученых, а именно А.С.Гаврина, С.М.Киричука, А.Н.Силина, И.В.Лосевой, но они затрагивают лишь отдельные аспекты управления северным городом.

Актуальность темы, недостаточная теоретическая изученность многих аспектов местного самоуправления как социального феномена, определили объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования является система управления северным монопрофильным городом.

В качестве **предмета исследования** выступает процесс становления местного самоуправления в северном монопрофильном городе, его социальный и организационный аспекты.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке инновационных механизмов, способствующих становлению реального местного самоуправления в северном городе.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **основные задачи исследования**:

1. уточнить содержание категориального аппарата по теме исследования;
2. изучить теорию и практику организации местного самоуправления в зарубежных странах и в России; оценить роль населения в различных системах местного самоуправления;
3. выявить специфические особенности становления местного самоуправления в северном монопрофильном городе;
4. выявить причины, затрудняющие процесс становления местного самоуправления в северном монопрофильном городе;
5. проанализировать систему организации управления северным монопрофильным городом (на примере муниципального образования г.Новый Уренгой) и разработать рекомендации по ее совершенствованию;

6. систематизировать индикаторы для отслеживания работы органов местного самоуправления и использовать их в социальном мониторинге;

7. оценить степень участия населения в решении местных проблем и разработать инновационные социальные технологии «вовлечения» населения в процесс управления городом.

Гипотезы, верификация которых осуществлялась в рамках исследования:

1. В обществе отсутствует единое и адекватное понимание сущности местного самоуправления. В массовом сознании преобладает тенденция отождествления государственной и местной власти, характеристика местного самоуправления как независимого от государственной власти народного управления не является преобладающей. Можно предположить, что непонимание сущности и возможностей местного самоуправления в известной степени «сковывает» инициативу и активность населения, необходимые для развития самоуправленческих структур.

2. Становление реального местного самоуправления в северных монопрофильных городах осуществляется достаточно трудно в силу их специфичности: преимущественно вахтовый режим работы, неблагоприятные климатические условия, большая часть пришлового населения, которое не связывает свою дальнейшую судьбу с этим городом, значительная часть социальной сферы финансируется градообразующими предприятиями.

3. Слабая степень участия населения в управлении местной территорией во многом зависит от политики органов местного самоуправления, от уровня доверия населения представительным и исполнительным органам местной власти.

Методологическую и теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых. Автор руководствовался принципами объективности, системности, сочетания исторического и логического анализа, раскрытия соотношения общего и особенного в процессе становления и развития предмета исследования, методами сравнений и аналогий и др.

Эмпирическую базу исследования составили:

1) законодательные акты РФ, Ямало-ненецкого автономного округа, органов местного самоуправления г.Новый Уренгой, регулирующие вопросы организации местного самоуправления;

2) данные Новоуренгойского городского отдела государственной статистики;

3) вторичный анализ материалов исследований российских социологов по изучаемой проблематике и исследований, проводимых Информационно-аналитическим управлением администрации г. Новый Уренгой;

4) аналитические отчеты администрации г. Новый Уренгой;

5) результаты анкетных и юрских социологических исследований проблем становления местного самоуправления в северном городе.

В процессе диссертационного исследования автором были применены социологические методы: анкетирование, интервьюирование, анализ документов, сравнительный анализ научных источников и законодательной базы по местному самоуправлению.

Основные этапы исследования

На первом этапе (2002г.) с целью изучения взаимоотношений органов местного самоуправления с населением северного города, выявления степени участия населения в управлении городом, был проведен анкетный опрос населения г.Новый Уренгой в объеме 426 человек. По выделенным квотам (пол, возраст, сфера занятости) состав обследуемых максимально приближен к соответствующим пропорциям в генеральной совокупности, что указывает на репрезентативность выборки.

На втором этапе (2003 г.) с целью получения профессиональной оценки проблем местного самоуправления в северном городе проводился экспертный опрос высших должностных лиц муниципальной службы г.Новый Уренгой и депутатов Городской Думы. Было опрошено с помощью формализованного и свободного интервью 18 человек, что составило 36% от всего руководящего состава администрации и депутатов.

На третьем этапе (2004г.) совместно с информационно-аналитическим управлением администрации г. Новый Уренгой был проведен очередной замер в рамках мониторинга изучения общественного мнения о деятельности администрации за 2003 год.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

1. Обоснована объективная необходимость разграничения понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление» в силу их различного содержания.
2. Выявлены и систематизированы факторы, обусловившие отчуждение населения северного монопрофильного города от власти на местном уровне на современном этапе.
3. Определены основные принципы совершенствования системы организации управления северным монопрофильным городом.
4. Систематизированы индикаторы для отслеживания работы органов местного самоуправления.
5. Разработаны социальные технологии «вовлечения» населения в процесс управления городом.

Теоретическое и практическое значение работы. Представленные в диссертации положения, касающиеся разрешения основных проблем становления и развития местного самоуправления в северном монопрофильном городе, существенно дополняют уже имеющиеся знания в этой области.

Методология, концепция, собранный и обобщенный материал позволяют продолжить изучение процесса становления местного

самоуправления в северных монопрофильных муниципальных образованиях по пути углубленного понимания его основных закономерностей и противоречий, а также для прогнозирования основных направлений его развития.

Разработанные практические рекомендации по повышению эффективности муниципального управления, положения и выводы представленного исследования были учтены в практической деятельности муниципальных органов власти, также могут быть учтены в конкретной работе по развитию демократической политической культуры населения, в преподавании спецкурсов при подготовке специалистов в области муниципального управления.

Материалы исследования используются в преподавательской практике при чтении курсов «Теория управления» и «Исследование социально-экономических и политических процессов» для студентов специальности «Государственное и муниципальное управление».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации изложены автором в докладах на методологических семинарах кафедры социального менеджмента ТюмГНГУ, а также на следующих конференциях:

1. Международной научно-практической конференции «Теория и практика исследования процессов рыночных преобразований в странах ближнего зарубежья» (Тюмень, 2004г.);

2. Всероссийской научно-практической конференции: «Менеджмент и маркетинг в социальной сфере» (Пенза, 2004г.);

3. Всероссийской научно-практической конференции «Особенности постсоветских трансформационных процессов» (Пенза, 2004г.).

Поставленная цель и задачи исследования определили следующую **структуру диссертационной работы**. Она состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений. Основное содержание, включая схемы, рисунки, диаграммы, таблицы, изложено на 155 страницах. Библиография содержит 175 наименований источников.

Содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются проблема, объект, предмет, цель и задачи исследования, дается его характеристика с точки зрения новизны, указаны методологические и теоретические основы, определено теоретическое и практическое значение, приведены сведения по апробации работы.

В первой главе «Теоретические основы процесса формирования местного самоуправления» автор раскрывает сущностные характеристики содержания понятия «местное самоуправление» и обосновывает отсутствие в настоящее время реального местного самоуправления в северных монопрофильных городах; обобщает зарубежный и отечественный опыт формирования местного самоуправления с целью выявления возможности использования его в

современных условиях, кроме того, с целью определения роли и места населения в местном управлении различных систем. Как важную составляющую системы местного самоуправления автор выделяет муниципальное управление и рассматривает его с позиции социального управления.

На сегодняшний день нет единого понимания самой сути местного самоуправления. Одни понимают под ним независимость местного сообщества (А.Е.Когут), другие (В.В.Меньшиков) рассматривают местное самоуправление в качестве государственного управления на местах, как нижнее звено в системе государственной власти, полагая, что только централизованное управление обществом может быть наиболее рационально организованным и эффективным. Есть точка зрения (М.И.Пискотин), утверждающая, что местное самоуправление вообще не относится к властному уровню и представляет собой не более чем относительное самоуправление. Отсутствие единой точки зрения относительно природы и сущности местного самоуправления среди социологов, политологов и других специалистов объясняется не только различными правовыми концепциями и моделями местного самоуправления, но и недостаточной теоретической проработанностью некоторых основополагающих понятий - факт, признающийся многими российскими учеными.

По мнению автора, сегодня местное самоуправление следует рассматривать как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Именно такой взгляд на сущность этого института предопределен практикой развития муниципальной власти в некоторых зарубежных странах, а также действующими в России нормативными правовыми актами.

Следует заметить, что некоторые ученые, в частности Н.В.Шумякова, Т.Г.Морозова необоснованно отождествляют понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление». Автор считает, что под муниципальным управлением представляется целесообразным понимать непосредственную профессиональную деятельность органов местного самоуправления, направленную на удовлетворение общественных интересов, осуществляемую в определенных законом формах.

Таким образом, исходя из содержания понятия «местное самоуправление» и, опираясь на результаты проведенных автором и другими социологами социологических исследований, в диссертации обоснован тезис об отсутствии реального местного самоуправления в северных городах, опирающегося на общественное сознание, на участие населения в управленческом процессе. В настоящее время зарождаются только небольшие ростки этого социального института и необходимы

инновационные механизмы вовлечения общества в процесс самоуправления.

Изучение отечественного опыта позволило заключить, что долгое время российская действительность не способствовала культивированию в человеке таких черт как социальная ответственность, гражданская и индивидуальная активность. Зарубежный опыт, напротив, поучителен для нас своими технологиями вовлечения общественности в процесс самоуправления.

Оптимальное социальное развитие и эффективное управление современным городом немыслимы вне связи с системой диагностики и прогнозирования социальной ситуации, анализа происходящих в этой социально-территориальной общности изменений. Именно поэтому **вторая глава «Социодиагностика системы управления северным городом»** имеет особо важное значение в рамках диссертационного исследования, т.к. в ней определяются и исследуются с помощью социологического инструментария основные причины, препятствующие становлению реального местного самоуправления в северном монопрофильном городе (на примере муниципального образования г.Новый Уренгой). С этой целью автор раскрыл специфику северного города как объекта управленческой деятельности. В рамках проводимой социологической диагностики объекта исследования, в диссертационной работе представлен анализ системы организации местных органов власти в северном монопрофильном городе Новый Уренгой, показано изменение структуры и характера деятельности администрации в динамике, начиная с 1998 года по 2005.

Анализ статистических и отчетных материалов убедительно свидетельствует, что экономическая ситуация во многих северных монопрофильных муниципальных образованиях отличается относительной стабильностью. Но, необходимо учитывать тот факт, что большую часть расходов на содержание города несут градообразующие предприятия, это есть специфика монопрофильного города, т.к. в нем наблюдается практически полная зависимость городского бюджета от градообразующего предприятия. Эта ситуация, с одной стороны, сказывается положительно на развитии города, с другой стороны, является, по мнению автора, причиной пассивного отношения населения к различным формам его непосредственного участия в местном самоуправлении, в частности организации территориального общественного самоуправления.

В диссертации российский Крайний Север представлен как сгусток взаимосвязанных острейших проблем, одни из которых являются следствием суровых климатических условий, другие - политики государства, ведомственных интересов.

В данной главе основной акцент сделан на диагностику системы организации управления северным городом. Эффективность деятельности

органов местного самоуправления во многом определяется их организационной структурой. Наиболее прогрессивными являются матричные, программно-функциональные организационные структуры управления, которые, по мнению автора, могут быть эффективно использованы при проектировании и совершенствовании организационной структуры администрации муниципального образования.

Результаты проведенного анализа организационной структуры администрации г.Новый Уренгой позволили диссертанту сделать несколько заключений.

Во-первых, поскольку за период с 1998 по 2005 год структура исполнительных органов менялась 23 раза, это указывает на тот факт, что местные органы власти находятся в поиске оптимальной модели организационной структуры, отвечающей современным условиям, коллектив администрации готов к стратегическим изменениям и легко адаптируется к современным условиям.

Во-вторых, по мнению диссертанта, необходимо соблюдать масштаб управляемости, который в теории управления определен в семь подчиненных единиц. С этой целью необходимо ввести дополнительный уровень в структуру администрации, т.к. норма управляемости у Главы города значительно превышена. Это является серьезным недостатком в построении организационной структуры администрации. При этом у Главы города не остается времени для решения перспективных, стратегических задач управления.

Для оценки эффективности управленческой деятельности муниципальных служащих, качества принимаемых ими решений, их реализации целесообразно максимально полно учитывать мнение населения муниципального образования, так как именно население является основным потребителем муниципальных управленческих услуг. С этой целью в практике муниципального управления необходим социальный мониторинг. В рамках мониторинга, автор предлагает измерять следующие индикаторы: оценка населением стабильности социально-экономической ситуации в городе; изменения в благосостоянии семьи в течении последних лет; уровень информированности населения о деятельности органов местного самоуправления; удовлетворенность жилищными условиями, качеством медицинского обслуживания, транспортным обеспечением, деятельностью объектов торгового и бытового обслуживания, культурной и спортивной жизнью города, социальной поддержкой населения, благоустройством города, охраной общественного порядка и др.; общая оценка населением проводимой политики администрации; оценка уровня взаимодействия администрации с руководителями градообразующих предприятий.

Поскольку местное самоуправление подразумевает широкое участие населения в управлении, автором на первом этапе исследования была

изучена степень участия населения муниципального образования г. Новый Уренгой в решении местных проблем и отношение населения к местным органам власти, поскольку последнее является важнейшим показателем того, насколько успешно идет процесс становления местного самоуправления.

На втором этапе с целью профессиональной оценки степени участия населения и необходимости его участия в управлении городом, был проведен экспертный опрос муниципальных служащих и депутатов.

Как показали результаты авторского исследования, население имеет слабое представление о местном самоуправлении (рис.1). Это подтверждает тот факт, что половина респондентов (52%) слышали о местном самоуправлении, но представления о нем не имеют. Вообще ничего не знают о местном самоуправлении и затрудняются с ответом 27% опрошенных и только 21% респондентов заявили, что знают о местном самоуправлении достаточно много.

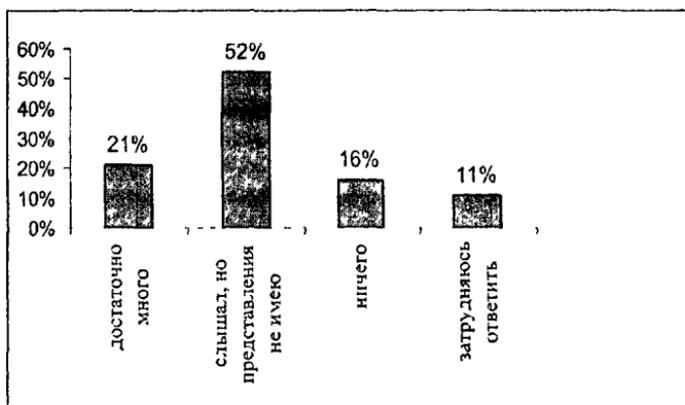


Рис.1. Распределение ответов на вопрос «Что Вы знаете о местном самоуправлении?»

Также, опрос позволил выявить низкую степень доверия населения местным органам власти (таблица 1). Депутатам Городской Думы не доверяют 62,3% опрошенных (объединены ответы «не очень доверяю» - 42,7% и «совсем не доверяю» - 19,6%), доверяют - 20% и затруднились ответить на вопрос- 17,7%.

В массовом сознании органы местного самоуправления являются, прежде всего, властью над населением, а не властью самого населения, которой можно доверять и оказывать поддержку.

Таблица 1.

Распределение ответов респондентов на вопрос «Насколько Вы в целом доверяете депутатам Городской Думы?» в зависимости от возраста

Версия ответа	Процент ответов	Возраст					Вся выборка
		до 20	21-30	31-40	41-50	старше 50	
полностью доверяю	1,9 %	0%	20%	60%	0%	20%	100%
		0%	1,43%	3,16%	0%	5,88%	
в основном доверяю	18,1%	14,9%	29,8 %	25,5%	17%	12,8%	100%
		18,3%	20%	12,5%	20%	35,2%	
не очень доверяю	42,7%	17,2%	22,5%	38,7%	17,1%	4,5%	100%
		50%	35,7%	45,3%	47,5%	29,4%	
совсем не доверяю	19,6%	11,8%	37,3%	35,2%	9,8%	5,9%	100%
		15,8%	27%	18,9%	12,5%	17,7%	
затрудняюсь ответить	17,7%	13%	23,9%	41,3	17,4	4,4	100%
		15,8	15,7	20	20	11,8	
Вся выборка	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Примечание: по каждой версии ответа в первой строке приведен процент ответов от общего числа респондентов (от 426 человек), во второй строке - процент ответов в своей возрастной группе.

О том, что активность населения муниципального образования г.Новый Уренгой в решении местных проблем достаточно мала, говорит тот факт, что 86 % респондентов не участвуют в митингах, демонстрациях, собраниях и других формах совместной деятельности по жизненно важным проблемам, и только 20 % опрошенных хотели бы в будущем стать субъектом власти, т.е. принимать активное участие в ее деятельности.

О слабом участии населения в решении местных проблем свидетельствуют и результаты экспертного опроса высших должностных лиц органов местного самоуправления. Низкую активность населения в решении местных проблем отметили 57% экспертов, и 43% оценили уровень участия населения в решении местных проблем как средний.

Следовательно, органам местного самоуправления не приходится рассчитывать на поддержку населения в решении местных проблем. Однако многие местные руководители и не пытаются заручиться такой поддержкой.

При обработке результатов экспертного опроса выяснилось, что отсутствие поддержки со стороны населения не является для опрошенных препятствием успешного выполнения своей работы. Налицо слабый контакт местной администрации с населением. Также, почти половина экспертов усматривает серьезные ограничения по участию населения в решении местных проблем.

Проблема неучастия граждан в делах общества является наиболее важной. Диссертант, опираясь на результаты собственного

социологического исследования и работы других социологов, объясняет ее неразвитостью общей и политической культуры, беспомощностью населения перед властью любого уровня, патерналистскими и иждивенческими установками в массовом сознании, информационной закрытостью органов местного самоуправления, слабостью институтов гражданского общества, не способных защитить интересы людей, самое главное - отсутствием желания, возможности и способности приобщать население к управленческим процессам у правящей элиты всех уровней власти.

Очевидно, что у населения не сформирована потребность сообща решать местные проблемы. Но, правда и то, что органы местного самоуправления зачастую и не пытаются ее сформировать или стимулировать. Как сказал в свое время А.Токвиль «убедить людей в том, что они сами должны заниматься собственными делами - задача архисложная», но именно эту задачу и должны решать органы местного самоуправления. Мало убедить, нужно разработать социальные технологии вовлечения населения в управленческий процесс и самое главное - воспитать население.

В диссертации раскрыто, что большое значение в управлении городом играет территориальное общественное самоуправление (далее ТОС), под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Опираясь на результаты анализа социологического исследования «Территориальное общественное самоуправление в поселке Лимбяха г.Новый Уренгой», проведенного Информационно - аналитическим управлением администрации г.Новый Уренгой в 2002г. (выборочная совокупность которого составила 333 чел., или 17,3% от генеральной совокупности), автор выделяет три основные причины, затрудняющие организацию ТОС в северном городе (таблица 2).

Таблица 2.

Распределение ответов респондентов на вопрос «Что мешает жителям поселка организовать ТОС?»

Варианты ответа	Кол-во чел.	%
1. Отсутствие лидера	123	36,9
2. Люди не верят, что можно самим решать проблемы	123	36,9
3. Не верю, что ТОС поможет	110	33,0
4. Слабая инициативная группа	48	14,4
5. Неорганизованность	1	0,3
6. Затрудняюсь ответить	23	6,9

Примечание: респондентам допускалось выбирать несколько вариантов ответов

Во-первых, отсутствие авторитетных лидеров, либо группы активных граждан, которые знали бы проблемы, потребности и перспективы развития своего микрорайона, квартала, дома и т.д., на которых можно возложить организацию проекта. На эту причину указали 36,9% респондентов.

Во-вторых, у 36,9% опрошенного населения прослеживается выраженный патернализм в отношении к органам власти. Каждый человек хочет, чтобы было меньше хулиганов, были чистыми подъезды, но люди привыкли, что за них эти проблемы должна решать власть. Они высказывают свои претензии и недовольство органам власти, не желая налаживать механизм реального участия в решении указанных проблем.

В-третьих, не имея достаточной информации о функциях, задачах и структуре органов территориального общественного самоуправления, граждане не верят (33%), что организация ТОСа поможет в решении проблем, существующих в поселке (микрорайоне, во дворе и т.д.).

Между тем, на вопрос «Необходимо ли создавать ТОС в поселке?» большинство респондентов (57,7%) ответили положительно. При этом 30% опрошенных затруднились ответить на вопрос, что свидетельствует о низком уровне информированности населения о такой форме общественного самоуправления; 12,3% - считают ТОС лишней бюрократической структурой, не способной изменить ситуацию к лучшему.

Исходя из всего вышеперечисленного, в настоящее время главной задачей органов местного самоуправления северных муниципальных образований является приобщение населения к участию в территориальном общественном самоуправлении. Для этой цели, опираясь на нормативно-правовую базу по данной проблеме, опыт организации ТОС в других городах, результаты вторичных анализов социологических исследований по вопросам ТОС, диссертант разработал механизм, способствующий организации ТОС, который поможет органам местного самоуправления северных городов в их практической деятельности по привлечению населения к ТОС.

На первом этапе данного механизма необходимо предусмотреть в структуре администрации подразделение (управление или отдел), которое непосредственно содействовало бы развитию общественного самоуправления, в частности ТОС (обозначим его как Структуру по развитию общественного самоуправления). Это не означает, что ТОС будет навязываться искусственно органами местного самоуправления, данная Структура будет лишь способствовать этому процессу. В штат Структуры должны быть включены высококвалифицированные специалисты в области ТОС, связи с общественностью, юристы, социологи, социальные психологи и другие специалисты муниципального управления, имеющие опыт работы с людьми.

На втором этапе специалистам Структуры по развитию общественного самоуправления необходимо развернуть широкое информирование населения о сущности, форме и методах ТОС с помощью информационно - разъяснительных социальных технологий (ПР-технологий) таких как распространение информационных буклетов, тематические передачи и статьи в местных СМИ, конференции, создание специальных баннеров в сети Интернет.

Третий этап предполагает поиск инициативных групп среди населения, имеющих желание и возможности участвовать в организации ТОС. На данном этапе применимы такие социальные технологии, как объявления в местных СМИ, выступления специалистов отдела на собраниях коллективов предприятий и организаций, проведение публичных слушаний по вопросам организации ТОС.

На четвертом этапе специалисты по развитию общественного самоуправления должны способствовать обучению инициативных граждан и оказывать консультирование по вопросам организации ТОС, проведения общественных мероприятий, методике проведения социологических исследований и другим важнейшим вопросам, возникающим в деятельности инициативных групп. Социальными технологиями этого этапа являются тематические семинары, конференции, личный прием граждан и т.д.

На пятом этапе, в целях принятия важнейших решений по организации системы ТОС, диссертант рекомендует инициативной группе использовать социологические методы, в частности проводить социологические опросы населения с целью выявления их отношения к созданию ТОС и рейтинги лиц, выдвигающихся в руководители (председатели) органов ТОС и др.

На шестом этапе, при положительном настрое жителей самоорганизоваться, в соответствии с Уставом муниципального образования г. Новый Уренгой, ТОС организуется по инициативе населения посредством проведения собрания или конференции граждан, проживающих на части территории Нового Уренгоя. Заметим, что собрание граждан по организации и осуществлению ТОС считается правомочным, если в нем принимают участие не менее 50 % жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Если в собрании имеют право принять участие более 200 жителей, вместо собрания проводится конференция граждан в соответствии с Уставом ТОС, при этом делегат должен избираться не более чем от 50 человек. Делегаты конференции граждан по организации ТОС избираются жителями соответствующей территории в соответствии с Положением о ТОС - нормативным правовым актом Городской Думы.

В диссертации показано, что реализация данного механизма обуславливает получение следующих результатов:

Во-первых, выявление социально активной части населения, готовой стать партнерами с органами местного самоуправления и через них вернуть доверие у населения.

Во-вторых, раскрывает значение домовых комитетов, где старшие домов смогут стать истинными хозяевами дома, через которых будут решать все вопросы жизнедеятельности дома.

В-третьих, будет ослаблена социально напряженная система управления. А выстраивание партнерских отношений с ТОС позволит органам местного самоуправления всерьез заняться вопросами стратегического планирования.

Диссертант показал, каким образом этот механизм организации ТОС может быть использован не только в исследуемых северных городах, но и экстраполирован на другие российские города, испытывающие трудности в построении общественного самоуправления.

В третьей главе «Совершенствование механизма управления северным городом» диссертант предложил повысить эффективность управления северным городом через информатизацию, изменение организационной структуры управления и вовлечение населения в систему местного самоуправления. С этой целью автор классифицировал социальные технологии вовлечения населения в процесс самоуправления. А также дал рекомендации по совершенствованию организационной структуры управления администрации северного города.

Диссертант раскрыл анализом практики управления, что формирование инфраструктуры информационного пространства, информационной среды общения, взаимообмена идеями и опытом с использованием современных компьютерных сетей и технологий есть жизненно необходимое условие для перехода к гражданскому обществу. В силу этого, автор проанализировал процесс информатизации муниципального управления с двух сторон, как один из факторов оптимизации муниципального управления и как процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей населения и реализации прав граждан.

В ходе проведенного автором экспертного опроса было выявлено, что большинство муниципальных управленцев (60%) испытывают потребность в дополнительной информации, необходимой для принятия решений в их деятельности. В основном «дефицитной» для них является информация о современной практике и тенденциях в области муниципального управления (60%), 20 % указали на недостаток информации правового характера, 15 % - на информацию о состоянии дел в различных сферах жизни муниципального образования и 5% на информацию о состоянии дел в других муниципальных образованиях.

Усугубляет трудности и сложившаяся отечественная система государственного и муниципального управления, обладающая такими основными недостатками как: отсутствие информации о результатах

принятых решений и выполненных работ, одновременное действие нескольких взаимоисключающих нормативных документов, взаимнесогласованная межведомственная отчетность. Недостаток информации такого рода частично можно восполнить из сети Интернет.

Исследование также выявило, что муниципальные управленцы хотели бы расширить свои профессиональные контакты, с целью получения дополнительной информации. Какие профессиональные контакты используют, и какие хотели бы расширить муниципальные управленцы показаны в таблице 3.

Таблица 3

**Профессиональные контакты, используемые в деятельности
муниципальных управленцев, %**

Профессиональные контакты	Используют	Хотели бы расширить
С представителями предприятий Вашего муниципального образования	70	25
С представителями местных средств массовой информации, журналистами	45	5
С представителями местного сообщества (население, КТОС, другие инициативные группы)	50	30
С представителями политических партий и общественных движений	30	25
С представителями органов власти Субъекта Федерации	65	45
С представителями федеральных государственных структур и органов власти	45	45
С консультантами и специалистами в области муниципального управления	25	55
С иностранными инвесторами, представителями зарубежных компаний	10	25
другие	25	25

Примечание: таблица составлена по результатам эксперт опроса муниципальных управленцев (2003г)

Приоритетом среди типов желаемых профессиональных контактов выступили контакты с консультантами и специалистами - чуть больше половины опрошенных указали, что им хотелось бы расширить (установить) этот тип контактов. Почти у половины респондентов существует необходимость в расширении контактов с представителями федеральных государственных структур и органов власти и с представителями органов власти Субъекта Федерации. Также 30% опрошенных муниципальных управленцев хотели бы расширить контакты с представителями местного сообщества и 25 % респондентов хотели бы расширить связи с представителями предприятий муниципального образования.

В диссертации показано, на результатах анализа опроса населения муниципального образования г.Новый Уренгой, каким образом за счет

использования информационных технологий можно создать оптимальные условия для удовлетворения информационных потребностей населения и реализации их прав. В этой связи акцентируется внимание на социальном аспекте информатизации, способствующим повышению качества взаимоотношений населения с органами местного самоуправления.

Одной из основных задач, стоящих сегодня перед органами местной власти, является установление обратной связи с различными слоями населения. Поскольку существующие системы работы с обращениями граждан построены, как правило, на личных контактах, что подходит далеко не для всех граждан и организаций, диссертант аргументирует результатами опроса населения, проведенного автором, факт того, что местное сообщество испытывает реальную потребность в простой, необременительной по форме и обязательно эффективной по результату системе общения с властными структурами. На вопрос: «Обращались ли Вы, лично с просьбой, вопросом, замечаниями или с пожеланиями к Главе города или к депутатам» только 6 % опрошенных ответили утвердительно. Но на вопрос «Если бы представилась возможность отправить вопрос, замечание, пожелание и т.п. Главе города или депутатам по электронной почте, Вы бы этим воспользовались?» положительно ответили 28 % респондентов, 25 % - затруднились ответить.

Конечно же, открытие Web - сайта, создание информационной системы и сервера доступа не решат сразу проблемы обратной связи между органами местного самоуправления и населением. Основной социальный эффект на первоначальном этапе предполагается получить за счет вовлечения в сферу сотрудничества с органами местного самоуправления наиболее активной и образованной части населения. Это связано с наличием значительного слоя людей, которые не пойдут на прием к депутату или мэру города, даже если они могут предложить нечто конкретное, из-за отсутствия свободного времени и наличия пассивных стереотипов общественного сознания.

В диссертации предложено в целях обеспечения всем жителям муниципального образования равного и справедливого доступа к полной и объективной информации относительно деятельности местных органов власти, на базе имеющейся в муниципальном образовании одной или нескольких библиотек создать интернет - клуб со статусом муниципальной некоммерческой организации. Обеспечить его оснащение современным компьютерным оборудованием и присоединить к сети Интернет.

Проведенный диссертантом социологический анализ системы управления северным городом (на материалах г.Новый Уренгой) позволил разработать организационные, функциональные и содержательные механизмы, способствующие становлению реального местного самоуправления в северном городе. В общем виде эти механизмы представлены на рис.2.

Рис.2 Инновационные механизмы становления местного самоуправления в северном городе



Кроме того, в рамках функциональных и содержательных механизмов диссертантом было предложено, в целях улучшения обратной связи органов местного самоуправления с населением, систематически проводить социальный мониторинг, создать службу по приему жалоб и предложений от населения, широко использовать Интернет-технологии, организовать электронное общение с представителями органов местного самоуправления.

Для достижения информационной открытости (прозрачности) органов местного самоуправления публиковать отчеты о результатах деятельности в СМИ, проводить пресс-конференций, формировать открытые для населения базы данных по основным направлениям деятельности.

Разработанный и обоснованный диссертантом комплекс мероприятий по улучшению системы управления северным монопрофильным городом, которые в совокупности можно идентифицировать как инновационные механизмы становления местного самоуправления в северном городе можно экстраполировать и на другие российские города.

В заключении диссертационной работы подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы, предлагаются рекомендации и направления для дальнейшего изучения проблемы.

В шести приложениях представлены структурные схемы органов власти муниципального образования г. Новый Уренгой и авторские образцы социологического инструментария.

Основные положения диссертации изложены в следующих работах:

1. Актуальные проблемы становления и развития местного самоуправления в РФ/Сб. статей «Менеджмент в социальной сфере» Вып.2/Под ред. А.Н.Силина. - Тюмень: Вектор Бук, 2000. - С.53 - 61
2. Население муниципального образования как социальный субъект местного самоуправления / Сб. статей «Менеджмент в социальной сфере» Вып.5/Под ред. А.Н.Силина. - Тюмень: Вектор Бук, 2003. - С. 155-159
3. Проблемы и перспективы муниципального управления в социальной сфере / Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Менеджмент и маркетинг в социальной сфере». - Пенза: Приволжский Дом Знаний, 2004.- с.97-99
4. Процесс становления и развития местного самоуправления как современной формы социального управления /Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Особенности постсоветских трансформационных процессов». - Пенза: Приволжский Дом знаний, 2004. -С.116-118

5. Некоторые аспекты социального управления северным монопрофильным городом /Сб. статей «Менеджмент в социальной сфере» Вып.67Под ред. А.Н. Силина. - Тюмень: Вектор Бук, 2004.- С.31-37
6. Роль территориального общественного самоуправления в системе управления северным городом/ Материалы международной научно-практической конференции «Теория и практика исследования процессов рыночных преобразований в странах ближнего зарубежья».- Тюмень:Издательство «Вектор Бук», 2004.- С.247-250
7. Социальные технологии вовлечения населения в процесс управления северным городом /Сб. статей «Менеджмент в социальной сфере» Вып.7/Подред. А.Н.Силина.-Тюмень:Вектор Бук, 2005



Издательство «Вектор Бук»
Лицензия ЛР №066721 от 06.07.1999г.

Подписано в печать 20.04.2005 г.
Формат 60x84/16. Бумага финская. Печать RISO.
Усл. печ. л. 1,39. Тираж 100. Заказ 130.

Отпечатано с готового набора
в типографии Издательства «Вектор Бук»
Лицензия ПД № 17-0003 от 06.07.2000 г.

625004, г.Тюмень, ул. Володарского, 45.
тел.(3452) 46-54-04,46-90-03.

12 ИЮЛ 2005



1059