

На правах рукописи

**Осадчий Олег Владимирович**

**Развитие местного самоуправления  
в полиэтническом социуме.**

Специальность 22.00.08 – социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора социологических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'O. V. Osadchii', written in a cursive style.

Орел – 2005

Работа выполнена на кафедре социологии и психологии управления  
Государственного образовательного учреждения высшего профессиональ-  
ного образования «Орловская региональная академия государственной  
службы»

Научный консультант: доктор философских наук, профессор  
**Туманов С.В.**

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор  
**Аверин Ю.П.;**  
доктор социологических наук, профессор  
**Галлиев Г.Т.;**  
доктор социологических наук, профессор  
**Ю.А. Крючков**

Ведущая организация: **Академия труда и социальных отношений**

Защита состоится «20» СЕНТЯБРЯ 2005 г. в 16 часов на заседа-  
нии диссертационного совета Д 502.004.01 в Орловской академии государ-  
ственной службы по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5-А, ауд.  
206.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Орловской ака-  
демии государственной службы.

Автореферат разослан « 19 » СЕНТЯБРЯ 2005 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Перевозкин Л.М.

2006-4  
11244

2166137

## I. Общая характеристика работы.

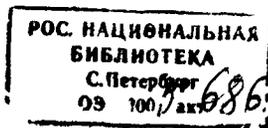
### Актуальность темы исследования.

Построение правовых демократических государств в России и Украине отчетливо выявило потребность развития самоуправления в полиэтническом социуме. Происходит реформирование института местной власти, уточнение границ, распределение функций, совершенствование межбюджетных отношений. Эффективность системы местной власти складывается как интегральный результат управленческой и самоуправленческой деятельности всех участников властного процесса: населения, депутатов, администрации, органов государственного управления и местного самоуправления. Сегодня этот результат неутешителен. Доверие населения к органам местного самоуправления, как показывают данные социологических исследований, находится на низком уровне, а результативность работы подавляющего большинства муниципальных образований по критерию качества жизни оценивается населением как неудовлетворительная.

На уровне высшего руководства России и Украины неоднократно указывалось на неспособность местного самоуправления брать решение вопросов местного значения под свою ответственность с участием населения и под его контролем. В то же время подчеркивалась фундаментальная значимость местного самоуправления в становлении гражданского общества и развитии демократии.

Поэтому спустя более десяти лет после начала постсоветских социально-экономических преобразований продолжает оставаться крайне актуальной проблема развития самоуправления в полиэтническом социуме.

Социально-этническая напряженность в ряде многонациональных регионов не снижается. И одна из причин этого в том, что деятельность органов местного самоуправления в полиэтнических городских и сельских поселениях не отражает интересов различных этнических групп. К сожалению, нынешнее состояние местного самоуправления приводит к наруше-



нию устойчивости многонационального муниципального сообщества. В управлении полиэтническими местными сообществами недостаточно осмыслены и технологически освоены такие принципы самоуправления, как социальная конвенциональность, толерантность, гражданственность, социальное самовзаимодействие и другие.

Одна из основных причин трудного становления института местного самоуправления заключается в том, что нормативно-правовая модель, определенная Конституционным законодательством, не учитывает специфики социокультурных факторов, оказывающих значительное влияние на эффективность самоуправления в многонациональных поселениях.

На современном этапе отсутствует целостная концепция становления местного самоуправления в полиэтническом социуме, включая такие его составляющие, как этническое, общинное, территориальное, корпоративное самоуправление. Нет научных рекомендаций по совершенствованию механизма функционирования института местной власти в такого рода местных сообществах, кадрового обеспечения этой системы. Меры, принимаемые органами государственной власти, без надлежащей научной методологии становления самоуправления в полиэтническом социуме нередко приводят к усилению нестабильности местного сообщества, появлению социальной нетерпимости, межнациональной розни, социально-этнической напряженности.

Решение назревших проблем следует искать на путях исследования теоретико-методологических принципов преобразования института местного самоуправления в полиэтническом социуме в новое качественное состояние, выявления факторов противодействия и торможения этому процессу, разработки наиболее действенных механизмов и технологий повышения эффективности местного самоуправления в полиэтнической среде.

Данная проблематика в настоящее время весьма актуальна, поскольку подобного рода исследований проводится пока еще немного, а также недостаточно осмысления эмпирического опыта, основанного на

социальном творчестве населения различных национальностей, проживающих в местном сообществе по созданию новых форм местного самоуправления в рамках Конституционного законодательства.

В целом проблемная ситуация в развитии самоуправления в полиэтническом социуме характеризуется противоречием между общественной потребностью в полномочном функционировании института местной власти, способной обеспечивать баланс интересов всех этнических общин с одной стороны, и отсутствием соответствующей научной информации, эффективных технологий, необходимых для решения данной проблемы, с другой стороны.

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

Теоретические вопросы самоуправления социальных общностей местного самоуправления вообще и местного самоуправления в полиэтническом социуме в частности, нашли освещение в целом ряде научных трудов зарубежных и отечественных авторов.

Особенности развития основных форм местного самоуправления в России (вечевого, крестьянского, земского, городского) раскрыты в работах В.Ф.Абрамова, Л.П.Бердникова, Т.М.Говоренковой, С.В.Лазарева, Л.Е.Лаптевой, А.В.Литягиной, М.Д.Масановой, Б.Н.Миронова, А.В.Силаева, А.Ю.Шутова и др.

Определенную значимость для решения современных проблем местного самоуправления имеют работы исследователей, изучающих практику и опыт местных органов власти в 20-е и 60 – начале 80-х гг. XX в., таких как И.А.Азовкин, А.М.Большаков, В.А.Велихов, Ю.Е.Волков, М.В.Глазырин, А.Д.Градовский, А.И.Елистратов, Е.А.Звягинцев, М.М.Ковалевский, П.Н.Лебедева, В.А.Пертшик, Н.А.Рожков, В.М.Устинов, З.Г.Френкель, С.Ф.Фролов, М.И.Чичерин и других.

Вопросы становления института местного самоуправления в полиэтническом социуме нашли отражение в работах А.Н.Аверина,

В.К.Антоновой, В.И.Бутова, С.И.Замогильного, В.Г.Игнатова, Т.Н.Поляковой, В.В.Понеделкова, Л.Л.Хоперской, Р.Д.Хунгарева и других ученых.

Для теоретико-методологического обоснования социологической концепции устойчивого развития полиэтнического местного сообщества наиболее продуктивны идеи М. Вебера, Э. Гидденса, С. И. Григорьева, Н.С. Данакина, В.И. Добренкова, Э. Дюркгейма, Н. Н. Моисеева, Л. А. Осьмук, Т. Парсонса, И. М. Слепенкова, П. Сорокина, Н. Стефанова, Г. Спенсера, Ж. Т. Тощенко, П. Штомпки, В. А. Ядова и других социологов, которые разрабатывали проблемы социальной интеграции общества, социальной среды, социокультурного пространства, конвенционального взаимодействия различных социальных субъектов.

В работах В.М.Анисимова, В.Э.Бойкова, В.Н.Иванова, Г.М.Орлова, Е.В.Охотского, В.И. Патрушева, Б.Т.Пономаренко, В.А.Сулемова, А.И.Турчинова, А.А.Хохлова и других авторов раскрываются основы организации муниципальной кадровой политики на современном этапе становления института местного самоуправления.

Проблема толерантности стала предметом диссертационных исследований. Среди них следует отметить докторскую диссертацию В.В. Шапина "Толерантность (культурная норма и политическая необходимость)" (2000); канд. диссертацию Ф.М. Малхозовой "Социально-психологические особенности этнической толерантности в поликультурном регионе" (1999), канд. диссертацию Аюпян С.А. "Формирование этнической толерантности в современном российском обществе" (2004). Но пока нет социологических работ, исследующих межэтническую толерантность в местном сообществе полиэтнического социума и роли в этом института местного самоуправления.

Однако системного анализа теоретико-методологических принципов развития самоуправления в полиэтническом социуме пока не проводилось. Перед практикой местного самоуправления в полиэтническом со-

циуме встало много актуальных вопросов по повышению эффективности устойчивого развития городских и сельских поселений, на которые пока нет ответа. Это и обусловило выбор темы исследования, определило его стратегическую линию, цели и задачи.

Объект исследования: многонациональное местное сообщество, в котором действует институт местного самоуправления в период современных преобразований местной власти в России и Украине.

Предмет исследования: теоретико-методологические принципы развития самоуправления в полиэтническом социуме России и Украины начала XXI века.

Цель исследования: осуществить системный анализ принципов самоуправления в полиэтническом местном сообществе, обосновать концептуальную модель местного самоуправления, определить стратегические цели и основные направления развития самоуправления в полиэтническом социуме.

Задачи исследования состоят в следующем:

1. Осуществить теоретико-методологический анализ принципов устойчивого развития сообщества и уточнить нормативно-правовую модель местного самоуправления.

Проанализировать различные подходы к интеграции местных сообществ, конструированию социокультурного пространства полиэтнического местного сообщества, обеспечивающие баланс интересов человека, этнических групп и местного сообщества.

2. Исследовать принцип социальной конвенциональности в полиэтническом социуме, уточнить содержание понятия социальной конвенции, предложить классификацию социальных конвенций, обосновать необходимость формирования конвенциональной территории, комфортной для каждой этнической группы с адекватной системой местного самоуправления в многонациональных поселениях.

3. Определить эффективность системной организации института местного самоуправления в полиэтническом социуме по критерию качества жизни, показать возможность и специфику устойчивого развития многонационального городского поселения.

4. Изучить реальное состояние и тенденции социально-экономических и социокультурных процессов на муниципальном уровне.

5. Определить условия формирования этнической толерантности и гражданственности в системе местного самоуправления.

6. Обосновать модель комплексного социально-экологического развития полиэтнического местного сообщества как стратегический путь совершенствования системы местного самоуправления на современном этапе на примере многонационального города Керчь.

#### Рабочие гипотезы исследования:

1. Совершенствование института местного самоуправления в полиэтническом социуме на принципах нормативно-правовой модели мало эффективно. Необходимо использовать инновационную модель местного самоуправления, построенную на синтезе таких подходов, как антропоцентризм, социоцентризм и культуроцентризм.

2. В качестве системных принципов, обуславливающих эффективное развитие самоуправления в полиэтническом социуме выступают: конвенциональность межэтнических отношений, толерантность, гражданственность, гармонизация отношений в системе "человек-общество-природа". Их комплексное использование формирует эффективный механизм самоуправления в полиэтническом сообществе.

3. Формирование культуры межнационального общения у населения в полиэтническом социуме является универсальной технологией развития этнического самоуправления и создания эффективной местной власти, способной обеспечить муниципальный мир, согласие и совместную работу этносов во имя общего блага.

4. Развитие системы самоуправления в полиэтническом социуме в условиях реформирования института местного самоуправления требует не коренной ломки, а внесения изменений, обеспечивающих взаимодействие местного сообщества и составляющих его этнических, территориальных, хозяйственно-трудовых общин с целью повышения качества жизни населения и устойчивого развития муниципального образования.

#### Теоретико-методологические основы исследования

В работе использованы общенаучные методы и подходы, такие как: системный, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, диалектико-материалистический, синергетический и другие.

Теоретическо-методологической и эмпирической базой исследования послужили концепции, теории и подходы, позволяющие изучать социальные процессы, отношения и явления в полиэтническом социуме, прежде всего – это теория социального управления и общинного самоуправления (В.Г.Афанасьев, Ю.П.Аверин, И.И.Антонович Л.А.Велихов, С.И.Григорьев, Т.М.Говоренкова, Н.С.Данакин, А.Н.Ершов, В.Н.Иванов, В.Н.Кузнецов, А.Маслоу, И.М.Слепенков, Ж.Т.Тощенко, А.В.Тихонов, З.Г.Френколь, К.И.Шилин, Г.В.Щекин, Р.Г.Яновский и другие).

Частнонаучная методология в социологии управления включает конкретно-социологические методы и направлена на выявление проблемных ситуаций и ведущих факторов, определяющих трансформации в существующем институте местного самоуправления, а также анализ результатов эмпирических исследований и статистических данных.

Методика проведенных конкретных социологических исследований представлена совокупностью методов, характерных для социологии: получение первичной информации методом анкетирования; метод контент-анализа документов; кластерный анализ (метод группировки экспериментальных данных в группы); латентно-структурный анализ (метод выявления скрытых характеристик изучаемого социального процесса, которые яв-

ляются определяющими по отношению к явно наблюдаемым переменным); метод диахронного анализа (изучение изменения структуры объекта исследования во времени); системный анализ и другие.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Конституция Украины, Федеральная закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями от 19 июня, 12 августа 2004 г.) № 131 от 6 октября 2003 г., Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», Кодексы Российской Федерации и Федеральные законы, в которых затрагиваются вопросы местного самоуправления, законы по организации местного самоуправления субъектов Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, решения Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления.

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологических исследований проблем местного самоуправления, проведенные автором лично, или под его руководством, либо с его участием в период 2002 – 2004 г.г.:

1. «Самоуправление в полиэтническом социуме». (СПС – 2003). Исследование проводилось в июле-августе 2003 г. в 5 районах Крыма по авторской методике. Выборка многоступенчатая, стратифицированная, квотная, на последнем этапе – случайная. Общий объем выборки – 1150 человек.

2. «Проблема функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации». (МСУ – 2004).

Исследование проводилось в октябре 2004 года. Всего опрошено 1121 респондент в 18 субъектах, 7 Федеральных округов Российской Федерации. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, месту жительства и роду занятий. Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор РАГС К.О. Магомедов, г. Москва.

3. «Муниципальные служащие о работе органов местной власти». (МС – 2004).

Всего опрошено 228 экспертов из числа муниципальных служащих, представляющих 7 Федеральных округов Российской Федерации. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы в местных органах власти. Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор РАГС К.О. Магомедов, г. Москва.

4. «Демократия и местная власть». (ДМВ – 2003).

Международный исследовательский проект. В России по многоступенчатой, случайной выборке опрошено 719 человек в 37 городах и районах. Руководитель проекта Галиев Г.Т. – доктор социологических наук, профессор, г. Уфа.

5. «Качество жизни населения регионов России». (КЖН – 2002).

Исследование проводилось в 7 Федеральных округах Российской Федерации. Общий объем выборки составил 7500 семей. Выборка многоступенчатая, районированная, квотная, на последней ступени отбора случайная бесповторная. По основным социально-демографическим характеристикам выборка репрезентативна. Руководитель исследования – доктор социологических наук Тюриков А.Г., г. Москва.

Научная значимость данных исследований состоит в том, что они проводились в режиме мониторинга, с включением в инструментарий однотипных вопросов, единых подходов к обработке полученных сведений, что позволило сравнивать результаты и давать оценку социальным явлениям в их динамике. Используются также результаты исследований других социологических центров России и Украины.

В работе автором использованы данные государственной статистики, переписи населения России и Украины, а также сведения о муниципальных образованиях, предоставленные органами государственной власти.

Основные результаты исследования, полученные автором и их научная новизна состоят в следующем:

1. Обосновано положение о том, что полиэтническое местное сообщество, как совокупность постоянно проживающих жителей разных национальностей на определенной территории (города, поселка, деревни), является главным субъектом системы местного самоуправления, включающей территориальное, этническое, общинное, хозяйственно-трудовое самоуправление, которое эволюционирует в направлении социальной корпорации, обеспечивающей эффективное воспроизводство социального, культурного и интеллектуального потенциала, как составляющих источников саморазвития полиэтнического социума.

2. Показано, что социальная энергия саморазвития полиэтнического местного сообщества создается за счет взаимообогащения культур, языков, коммуникаций, религий, обычаев и традиций в процессе экономического, социального, культурного, духовного взаимодействия людей. Качество жизни и уровень развития человеческого потенциала на местном уровне напрямую зависит от социокультурных и экономических условий, которые создает система государственного и муниципального управления для целостного развития местных сообществ.

3. Установлено, что эффективность становления полноценного института местного самоуправления обусловливается объективными факторами, а именно:

а) широким участием населения через систему самоуправления в разработке стратегической цели развития местного сообщества, заключающейся в обеспечении конституционного права представителей всех этносов на высокий уровень качества жизни, всестороннее развитие и личную безопасность;

б) социальной интеграцией населения в обеспечении устойчивого развития местных сообществ на принципах общинности, конвенциональности, толерантности, гражданственности;

в) формированием гражданского общества при активном участии населения в реализации конституционного принципа народовластия.

4. Обоснована модель полиэтнической социокультурной среды как целостной методологической конструкции, объединяющей в себе принципы научных подходов: антропоцентризма, социоцентризма и культуроцентризма. От того, как человек в процессе социализации «погружается» в социокультурное пространство, воспринимает и осознает муниципальный мир, зависят его жизненные и адаптивные стратегии, социальное поведение, устойчивость местного сообщества.

5. В работе показано, что в полиэтническом социуме принцип социальной конвенциональности, направлен на реализацию социальной потребности населения в общении, в совместном бесконфликтном проживании, в обеспечении безопасности, а также он выступает как способ понимания другого человека, его поведения, его субъективного мира. Конвенциональность здесь предстает как родовое свойство социальности местного сообщества. Дана типология различных проявлений социальной конвенции в местном сообществе по следующим основаниям: по предмету; по сферам жизнедеятельности социума; по характеру социально-психологических механизмов; по степени мотивации субъектов.

6. Предложена и обоснована нормативно-конвенциональная модель местного самоуправления в полиэтническом социуме, отражающая сложность, специфику и многонациональный характер местного сообщества как объекта и субъекта самоуправленческих отношений. В результате этого преодолевается ограниченность универсальной нормативно-правовой модели местного самоуправления, а в качестве одного из системообразующих и необходимых элементов для функционирования системы местного самоуправления выступает социальная конвенция. Нормативно-конвенциональная модель предполагает не только четкое разграничение полномочий и функций между тремя уровнями власти в строгом соответствии с объективными потребностями устойчивого развития местных сооб-

шествовать, но и обеспечение баланса интересов по горизонтали: между индивидами, этническими группами и местной властью.

7. Выявлены условия, обеспечивающие достижение оптимизации процессов межнационального общения, снижения социально-этнической напряженности, предотвращения межнациональной розни и конфликтов за счет культуры межнационального общения, которая формируется на принципах социальной конвенции, равенства людей, толерантности и демократии.

Знание и понимание особенностей различных культур в межнациональных отношениях выражается в тщательной фиксации и учете:

- потребностей, мотивов и ценностных ориентаций жителей конкретных полиэтнических поселений, этническая специфика проявления которых существенно влияет на формы общения между представителями различных этносов;

- фактов, свидетельствующих о наличии противоречий между потребностно-мотивационными компонентами национальной психологии и функционирующими в общественном сознании населения традиционными нормами делового, житейского и межнационального взаимодействия между людьми;

- особенностей проявления национального самосознания представителей конкретных этносов, которые должны приниматься во внимание в самоуправленческой деятельности при решении местных вопросов;

- специфики защиты политического самосознания представителей конкретных этнических общностей от элементов национализма и шовинизма в процессе межнациональных отношений.

8. Разработаны предложения по совершенствованию местного самоуправления в полиэтническом социуме:

- обоснована социально-экологическая идея объединения этнических общин в местные сообщества - эконополисы, как экосистему, в которой экономические, социальные, духовные, этические параметры должны на-

ходиться в управляемых условиях, чем обеспечивается гармоничное развитие социума, техносферы и биосферы;

- разработана технология управления устойчивым развитием местного сообщества на базе стратегического планирования, представляющая договор общественного согласия, в соответствии с которым местная власть, бизнес, общественные организации и население принимают на себя определенные обязательства по воплощению в жизнь миссии городского или сельского поселения, состоящей в обеспечении высокого качества жизни населения путем комплексного развития территории.

9. Установлено, что в социальном взаимодействии этнических общин в полиэтническом местном сообществе толерантность, являясь одной из основополагающих ценностей, в рамках нормативно-конвенциональной модели института местного самоуправления понимается, как «расширение собственного опыта и критический диалог», что означает не только уважение чужой позиции, но изменение своей в результате критического диалога.

10. Сформулированы конкретные предложения по обеспечению этнополитической стабильности в Республике Крым, прежде всего, по обустройству и социально-культурному развитию депортированных граждан на период до 2010 года.

#### Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

- Динамично нарастающая сложность задач целостного развития полиэтнического социума, предотвращения этнических конфликтов, обеспечения безопасности, жизнестойкости городских и сельских поселений объективно предопределяется характером и масштабами становления самоуправленческих отношений и особенностями воспроизводства социокультурной среды на местном уровне. Усилия всех органов власти в совокупности решаемых проблем все больше должны смещаться в сторону ка-

чественного преобразования жизненного пространства местных сообществ, повышения уровня качества жизни населения, укрепления авторитета местной власти, ее приближения к населению. В этой связи, при выработке управленческих решений следует учитывать разноплановые интересы всех этносов, поскольку все большую актуальность приобретают межэтнические отношения на местном уровне, необходимость взаимобогатства, взаимобогащения этнических культур.

- Местное сообщество полиэтнического типа становится полноценным, самостоятельным субъектом местного самоуправления при условии социальной интеграции этносов, «погружения» жителей в социокультурное пространство данного социума и освоения ценностей межэтнического взаимодействия на основе социальных конвенций. Социальная конвенциональность во многом определяет глубину, масштабы и темпы формирования муниципального мира, духовно-нравственного состояния местного сообщества, которое в наибольшей мере отвечает на запросы и ожидания населения, способствует расширенному воспроизводству жизнеспособности городских и сельских поселений.

- Основные трудности в становлении института местного самоуправления в полиэтническом социуме происходят вследствие использования нормативно-правовой модели, заимствованной в европейских странах без учета национальных, культурных, религиозных и исторических традиций наших стран. В результате чего местное сообщество, как объект и субъект самоуправленческих отношений, практически выключено из системы местного самоуправления, а население относится к органам местной власти с большим недоверием. Концепция системной организации самоуправления в полиэтническом социуме предполагает включение ряда новых принципов управленческих отношений: конвенциональности, толерантности, гражданственности, духовности, нравственности, а также постепенного ос-

воения нормативно-конвенциональной модели местного самоуправления в полиэтническом социуме.

- Комплексный анализ и введение в научный оборот категорий типа: «местное сообщество полиэтнического типа», «самоуправленческие отношения», «социальная интеграция» «социокультурное пространство», «социальная конвенция», «муниципальный мир», «толерантность», и ряда других, применительно к институту местного самоуправления расширяет и обогащает комплексный подход к социологии управления, показывает их значимость для развития теории и практики государственного и муниципального управления. Предложенные принципы позволяют совершенствовать систему формирования органов местного самоуправления, способных на деле воплотить в жизнь нормативно-конвенциональную модель местного самоуправления, обеспечить устойчивое развитие местного сообщества, гармонизацию отношений «человек – общество – природа».

#### **Теоретическая и практическая значимость результатов исследования**

Она заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы при осуществлении дальнейших научных исследований и экспериментов и решении практических задач по реформированию органов местного самоуправления. Положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут быть использованы:

- а) законодательными и исполнительными органами государственной власти России и Украины при разработке законов, программ поддержки местного самоуправления, других нормативно-правовых и инструктивных актов, касающихся реформы местного самоуправления, становления этого института в полиэтническом социуме и предупреждения межнациональных конфликтов;

б) органами государственной власти субъектов Федерации, Автономной Республики Крым, территориальными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления в организации системы местного самоуправления в полиэтническом социуме;

в) образовательными учреждениями системы вузовского и послевузовского дополнительного профессионального обучения при чтении курсов по социологии управления, теории местного самоуправления, системе государственного и муниципального управления при подготовке кадров для органов местной власти;

г) в научно-исследовательской работе при проведении научных и социальных экспериментов в муниципальных образованиях, в развитии муниципальной науки, проведении социологического мониторинга качества местного самоуправления и доверия местной власти.

#### Апробация результатов исследования.

Результаты диссертационного исследования отражены в публикациях автора общим объемом более 30 печатных листов, в том числе в трех монографиях.

Основные идеи и положения диссертации изложены в научных докладах и ряде аналитических записок, используемых в работе Верховного Совета и Правительства Автономной Республики Крым, а также в научно-исследовательской деятельности Орловской академии государственной службы, Керченского морского технологического института.

Выводы диссертационного исследования докладывались на международной конференции «Актуальные проблемы развития местного самоуправления» (г. Москва, 2004 г.), Международных симпозиумах (г. Керчь, 2004, 2005 гг.), на Методологическом семинаре (г. Керчь, июль 2005г.) на кафедре социологии и психологии управления Орловской академии государственной службы (май 2005 г.).

### Структура и объем диссертации.

Диссертация, объем основного текста которой составляет \_\_346\_\_ страниц, состоит из введения, трех глав (параграфов), заключения, списка литературы из \_\_319\_\_ источников.

### Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность выбора темы диссертации, показывается степень научной разработанности проблемы, выявляются объект и предмет исследования, формулируется исследовательская гипотеза, ставятся цели и исследовательские задачи, определяется теоретико-методологическая основа исследования, показывается научная новизна работы, излагаются положения, выносимые на защиту, указываются практическая значимость и апробация основных положений и выводов диссертации.

*Первая глава "Концептуальные основы социологического анализа местного самоуправления в полиэтническом социуме"*, состоит из четырех параграфов и посвящена теоретическому анализу принципов самоуправления в полиэтническом местном сообществе, его общинной сущности, исследованию видов самоуправления и самоуправленческих отношений в процессе социальной интеграции, достижения устойчивости и целостности многонациональных поселений. Автором подчеркивается междисциплинарный характер исследования проблем самоуправления в полиэтническом социуме, с использованием сравнительно-правового и исторического подходов. Последнее особенно значимо, ибо объектом научного эксперимента является город Керчь – одно из самых старейших поселений человеческой цивилизации, насчитывающего более 26 веков. Исследование этнического самоуправления, роли социокультурного пространства, выявление факторов формирования социальной среды, благоприятной для жиз-

ни, строится на принципах единства общего, особенного и отдельного, синтеза концепций социоцентризма, антропоцентризма и культуроцентризма.

*В первом параграфе "Местное сообщество – объект и субъект самоуправленческих отношений"* дается определение местного сообщества как социологической категории, ее соотношение с юридическим определением "муниципальное образование", выделяются признаки местного сообщества. Местное сообщество понимается как система взаимоотношений между людьми, постоянно проживающими на определенной территории, осуществляющими целесообразную жизнедеятельность и обеспечивающих реализацию интересов индивидов, семьи, сообщества, государства и природы.

Социологическая категория "местное сообщество" отражает исторические и культурные традиции, сложившиеся особенности хозяйственного уклада, образа жизни, социального взаимодействия, что традиционно в России связывалось с понятием "община", а в Украине "громада". Принципы общинности, взаимопомощи, взаимосодействия, коллективизма и справедливости всегда признавались основополагающими в становлении добрососедских отношений. Однако в современных условиях трансформации российского и украинского общества, воплощение либерально-рыночной модели общественного развития эти принципы существенно ослаблены. Вследствие чего оба начала жизнедеятельности местных сообществ - общественно-коллективистское и индивидуально-личностное – утратили свою значимость. Многие городские и сельские поселения в настоящее время ориентированы на стратегию выживания, а не развития.

Социальная структура местного сообщества, включающая социально-демографическую, социально-территориальную, социально-классовую, социально-профессиональную, национально-этническую, оказалась деформированной, вследствие чего местное сообщество во многом потеряло жизнеспособность. Экономика муниципального образования не развита и

не обеспечивает доходность трудоспособного населения. Поэтому главная цель самоорганизации, экономической активности и самодеятельности местного сообщества – выровнять социальную структуру, обустроить территорию, создать благоприятные условия жизни не только для себя, но и для будущих поколений. Для более полного удовлетворения корпоративных интересов всего населения предлагается шесть стратегий: мобилизация творческого потенциала населения, социальное действие, гражданское участие, общественная защита, социальное просвещение, развитие местных услуг. Все они направлены на возрождение общины (территориальной, этнической, корпоративной, хозяйственно-трудовой), являющейся основой развития местного самоуправления в России и Украине.

Автор подчеркивает, что переход от субъект-объектных отношений к субъект-субъектным самоуправленческим является длительным и самым сложным в массовом сознании. Сущность местного самоуправления состоит во включении жителей поселений в решение вопросов их собственной жизнедеятельности. Для этого предстоит в системе самоуправления и социальной взаимозависимости освоить принципы самоцелеполагания, самоорганизации, самодеятельности, саморегулирования.

*Во втором параграфе "Нормативно-правовая модель местного самоуправления в полиэтническом социуме"* анализируется утвердившая себя в соответствии с Конституциями России и Украины, а также нормами международного права нормативно-правовая модель местного самоуправления. Самоуправление автор определяет как осуществляемое жителями непосредственно целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие на собственную, групповую, коллективную и муниципальную жизнедеятельность в целях обеспечения благоприятных условий жизни в гармонии с природой и обществом. Подчеркивается, что заимствование основных элементов англо-саксонской и континентальной моделей местного самоуправления, игнорирование общинного принципа в организации социальной, экономической и хозяйственной жизни, владении, распоряжении и

пользовании муниципальной собственности лишило местное самоуправление источников саморазвития, сделало его зависимым в материально-финансовом плане от вышестоящих государственных структур.

В таком состоянии объективно не могут развиваться не только субъект-субъектные самоуправленческие, но и субъект-объектные отношения. Субъект муниципального управления сегодня владеет малой долей собственности муниципального образования, которая убыточна и требует на содержание городского хозяйства больших финансовых средств. Неурегулированность межбюджетных отношений способствовала постоянному сокращению доходов местных бюджетов, росту их дефицита, в результате чего муниципальное хозяйство фактически исчерпало свой ресурс.<sup>1</sup>

Автор подчеркивает, что утвердившаяся модель местного самоуправления практически не учитывает многонациональный характер местных сообществ, что порождает социально-этническую напряженность между жителями. Поскольку представленность этнических общин в структурах местной власти не отрегулирована. Показано, что в условиях многонациональных поселений актуален переход на нормативно-конвенциональную модель местного самоуправления, когда наряду с нормами муниципального права действует социальная конвенция. Ставится вопрос о разработке муниципального кодекса, в котором закрепляются общинные принципы жизнедеятельности, этические нормы взаимоотношений, этническое самоуправление, технологии территориального общественного самоуправления. Такой кодекс, как дополнение к Уставу муниципального образования, может приниматься на референдуме.

*В третьем параграфе "Интеграция этносов в социокультурное пространство местного сообщества"* подчеркивается двойственность управленческих отношений в местном сообществе, как отношений, однозначно определенных, так и вероятностных, поскольку в них принимают

---

<sup>1</sup> Система государственного и муниципального управления – М РАГС, 2005 С 223

участие два особо сложных объекта – человек и местное сообщество, наделенные свободой индивидуальной и коллективной воли.

Устойчивость полиэтнического местного сообщества, его жизнеспособность связывается с состоянием социальной интеграции, погружением индивидов в социокультурное пространство, объяснение которых невозможно в рамках социоцентризма, либо антропоцентризма. Выявлена необходимость комплексного подхода, включающего научный потенциал культуроцентризма, использование методологических возможностей этнологического и социально-технологического подходов. Обоснована нормативно-конвенциональная модель социальной интеграции полиэтнического социума и становления самоуправленческих отношений путем использования таких категорий, как солидарность, сплоченность, социальное взаимодействие, доверие, толерантность, конвенциональность, гражданственность, что существенно обогащает социологию управления.

Проведен анализ содержания понятий "социальное окружение", «социальная среда», «социокультурное пространство» местного сообщества с позиций комплексного подхода, что дает возможность "увидеть" человека в целостном окружении, рассмотреть интегративное взаимодействие социального и культурного, объективного и субъективного в полиэтническом социуме.

*В четвертом параграфе "Социальная конвенциональность как основополагающий принцип самоуправления полиэтнического социума"* исследуется взаимосвязь и взаимообусловленность самоуправления, социальности и конвенциональности, уточняется содержание таких категорий как социальная конвенция и конвенциональная территория. Социальная конвенция понимается как договор особого рода, способ взаимодействия жителей в целях достижения согласия, составляющего основу групповой (коллективной) саморегуляции, субъектом которой выступает группа людей, свободно (по собственному усмотрению) самоопределяющаяся своим общением и деятельностью. Обосновано положение о том,

что социальное в местном сообществе имеет конвенциональную основу, оно возникает там и тогда, где и когда появляется конвенция между двумя субъектами, стремящимися к взаимопониманию, взаимодействию, согласованию позиций, точек зрения.

Концепция становления конвенциональных самоуправленческих отношений понимается как социальное действие, направленное на взаимное сосуществование социальных субъектов в целях разрешения противоречий между взаимодействием людей и реализацией личности. Приводится типологизация социальной конвенции, характеризуются конвенциональные отношения между этносами. Конвенциональность через раскрытие индивидуальности, самореализацию творческого потенциала личности, способствует созданию психологически благоприятного муниципального мира, солидарности между этносами, формированию условий сохранения целостности личности и местного сообщества.

В диссертации подчеркивается, что поводом для конвенции жителей выступает необходимость совместного решения местных вопросов в процессе коммуникации, общения, выработки правил поведения, отношений, интерпретации, понимания, обмена, принятия субъективного мира другого.

Предмет (повод) социальной конвенции составляет ее основное содержание. Именно вокруг этого повода (совместного решения местных проблем) складывается конвенциональное действие, имеющее своей конечной целью создание самоуправленческого сообщества, благоприятного муниципального мира, в котором каждый житель раскрывается как творческая личность. В системе самоуправленческих отношений «субъект-субъект» социальная конвенция является главным связующим звеном, способом понимания, технологией действия.

*Вторая глава «Состояние и динамика социокультурного развития полиэтнического социума»* посвящена интерпретации большого массива социологической информации, собранной автором в Крыму, про-

верке выдвинутых гипотез, выявлению проблемного поля, ценностей, настроений, ожиданий этносов Крыма, сравнению выдвинутых в первой главе теоретических моделей с реальной практикой, жизнью многонациональных местных сообществ.

*В первом параграфе «Эффективность функционирования самоуправляющихся территориальных общностей»* исследуются основные элементы этого механизма, подчеркивается, что процессы самоуправления по сути своей имеют вероятностный характер, следовательно, они могут быть воплощены в социальную реальность с большим количеством различных вариантов.

В этой связи подчеркивается, что механизм местного самоуправления на основе двухконтурной обратной связи пока только формируется, является малоэффективным, работает на коротких программах в ограниченном правовом поле. Органы местного самоуправления не в состоянии эффективно решать проблемы занятости, преодоления бедности, борьбы с преступностью. Причём, по мнению респондентов, население исключено из этого процесса, имеет конституционные права, но не может их реализовать в системе местного самоуправления. Более половины населения убеждено, что за последние 10 лет изменений в лучшую сторону в их поселениях не происходит. Местная власть не пользуется доверием у населения. Коррупционность, бюрократизм муниципальных служащих, низкий профессионализм отрицательно влияют на настроение людей, их стремление и желание участвовать в самоуправлении. Поэтому необходимы новые элементы механизма становления самоуправленческих отношений, которые потребуют длительной, кропотливой работы по совершенствованию системы местного самоуправления, налаживания обратных связей в муниципальном управлении, освоении методов стратегического управления в процессе научного эксперимента. Важно наполнить функцию целеполагания демократическим содержанием, приобщить население к участию в выработке стратегических

и тактических целей комплексного развития местного сообщества, учитывая при этом интересы всех этносов, проживающих на конкретной территории.

*Во втором параграфе "Социокультурная интеграция населения в полиэтническом обществе"* анализируется потенциал саморазвития муниципальных образований, который создается за счет социальной интеграции этносов, взаимообмена культур и формирования нового социокультурного пространства. Подчеркивается, что в настоящее время идет интенсивный процесс осознания человеком своей принадлежности к определенной этнонациональной общности, формирование этнического сознания и самосознания. Национальная идентичность определяется по таким параметрам, как гордость за свою нацию, позитивная оценка своей принадлежности к ней, привязанность к родной стране, приверженность национальным символам. Исследование показало, что наиболее значимая ценность для опрошенных жителей Крыма является историческое прошлое, проживание на одной территории, общая государственность и любовь к своей природе. Вместе с тем, нельзя не видеть раздвоение этнонационального сознания представителей всех этнических групп, ориентации значительной части населения не на возрождение собственной страны, а на то, чтобы искать лучшие условия жизни и самореализации себя в других странах. Проблемы межнациональных отношений в качестве причины отъезда, указал каждый десятый респондент, решивший уехать из Крыма. Многие люди испытывают обиду и стыд за свой народ, его неустроенность, уровень и качество жизни, социальную обустроенность территории. Этнонациональную окраску получает политика расселения, занятости, подбора кадров в органы власти. Одним из основных источников национальных конфликтов является борьба этносов за ресурсы выживания. Исследование показало, что социально-конвенциональные отношения, которые формируются на основе диалога, согласия, переговоров, взаимопонимания пока еще не стали нормой в экономической, политической и социальной жизни местных сообществ.

*В третьем параграфе "Духовный фактор развития самоуправленческих отношений в полиэтнической среде"* анализируются духовные связи этносов со своим народом, местным сообществом, их отношение к национальным обычаям и обрядам, религиозным заповедям, освоению достижений своего народа в науке, культуре, литературе, искусстве. Большинство опрошенных одобряют кросскультурные контакты между субъектами-носителями различных культур, видят позитив взаимовлияния культур, взаимодействия элементов культуры представителями других этнических групп. При этом местное сообщество становится духовно богаче и культурнее во всех сферах жизни. Наиболее привлекательными формами такого взаимодействия называют фестивали искусств народов, народные и государственные праздники, гуляния, дни города.

На становление самоуправленческих отношений существенно сказывается состояние религиозности этносов. Отмечается не только интегрирующая функция их деятельности по укреплению социальных внутрипоколенческих и межпоколенческих связей, но и дифференцирующая, разделяющая местное сообщество по конфессиональной принадлежности. Исследование выявило существенный самоуправленческий потенциал национально-культурных обществ и землячеств, причем национально-культурные общества татар работают более эффективно, чем русские и украинские. На основе опроса жителей Крыма определилась следующая иерархия системы ценностей:

1 – сохранение мира	9 – соц. – экономич. развитие Крыма
2 – человеческое достоинство	10 – доброта
3 – материнство	11 – гостеприимство
4 – ответственность	12 – помощь страдающим
5 – трудолюбие	13 – пунктуальность

6 – сохранение окружающей среды	14 - богатство
7 – уважение к старшим	15 – самостоятельность Крыма
8 – активность, настойчивость	16 - сострадание

Сравнительный анализ показал, что население Крыма имеет в большинстве своем систему доминантных ценностей более ориентированную на ценности восточной культуры, чем западной. В этом особенность социокультурного пространства Крыма. В этой связи подчеркивается, что стратегия социокультурного развития многонациональных поселений Крыма может быть реализована на уровне местного самоуправления через соответствующие учреждения и организации, включая, прежде всего, систему общего и профессионального образования, средства массовой информации, культурно-досуговые учреждения и общественные организации этнокультурного типа. Координировать и направлять их деятельность по целенаправленному формированию ценностного этнокультурного сознания способны профессионально подготовленные кадры органов местного самоуправления совместно с общественным Советом по социокультурной политике данного региона. Все это позволит предотвратить этнонациональные конфликты, сохранить национальную культуру каждой этнической группы населения, обогатить совокупный культурный потенциал населения, полнее использовать духовный ресурс полиэтнического местного сообщества, становления самоуправленческих отношений.

*В четвертом параграфе "Коммуникативные ресурсы взаимодействия этносов в местном сообществе"* обосновано положение о формировании культуры межнационального общения как условия групповой саморегуляции жизнедеятельности населения

конкретной территории.

Культура межнационального общения - это категория, обозначающая совокупность специальных знаний, умений и убеждений, а также адекватных им поступков и действий, проявляющихся как в межличностных контактах, когда субъекты принадлежат различным культурам, так и во взаимодействии разных этнических общностей, и позволяющих на основе межкультурной компетентности безболезненно достигать взаимопонимания и согласия в общих интересах на основе социальной конвенции

Исследование таких коммуникативных аспектов, как языковая компетенция, языковое поведение, языковое предпочтение позволило выявить ценность знания родного языка как основополагающего элемента этнонациональной культуры. Полученные в результате опроса данные говорят о том, что знание языков разных народов респонденты считают ценностью, поскольку они ориентируются не только на социокультурные ценности своего народа, но и на общечеловеческие ценности, ценности культуры других народов. Выявлена тенденция возрастания общекультурного информационного обмена в процессе глобализации современного мира и взаимопроникновения культур.

Из анализа результатов опроса делается вывод о том, что в республике Крым сложилась языковая ситуация, характерной чертой которой является преобладание использования населением всех национальностей русского языка. Сегодня предпринимаются административные меры по введению украинского языка, что вызывает усиление социально-этнической напряженности в регионе.

Смягчение напряженности видится в сохранении и упрочении позиций русского, а также своего национального языка, о чем высказываются респонденты всех национальностей, опрошенных в данном исследовании.

На основе анализа языковой ситуации в республике Крым, выявленной в данном исследовании, для органов местного самоуправления важно проводить сбалансированную социокультурную языковую политику в со-

ответствии с мнением представителей различных национальностей в сфере освоения того или иного языка. Особенно это касается открытия национальных школ и классов с углубленным изучением родного или иностранного языка. В то же время, нужно поддерживать стремление различных этнических групп к освоению младшим поколением родного языка, создавая для этого соответствующие условия и обеспечивая необходимыми ресурсами.

*В третьей главе «Пути концептуально-стратегического совершенствования местного самоуправления на современном этапе»,* состоящем из четырех параграфов, технологически реализуются главные направления оптимизации самоуправленческих отношений на местном уровне, включающие качество жизни, экологический фактор, толерантность и стратегическое планирование. Эти направления для всех этносов являются объединяющими и мобилизующими.

*В первом параграфе «Достижение высокого качества жизни населения - стратегическая цель совершенствования местного самоуправления»* подчеркивается, что понятие «качество жизни» сегодня активно используется для стратегического реформирования современного общества. Повышение качества жизни рассматривается как важное условие совершенствования системы местного самоуправления, включая укрепление доверия населения к власти, создание материально-технической базы местного самоуправления, развитие муниципальной собственности, осуществление социальных программ с привлечением средств населения (строительство экополисов, ипотека, газификация сел и т.п.).

Подчеркивается, что каждое муниципальное образование – это сфера совместного существования людей, характеризующаяся тем, что культурные, политические, социальные, экономические отношения должны составлять единую систему, целью которой является повышение качества жизни каждого из жителей, воспроизводство жизненных сил местного со-

общества на основе принципов самоуправления, самоорганизации и самодеятельности.

Анализируется такой обобщенный показатель как комфортность жизни, который характеризует оценку человеком условий, созданных для удовлетворения базовых потребностей (здоровая жизнь, благополучие семьи, здоровье, безопасность и т.п.). С помощью этого показателя выявлялась субъективная оценка конкретным человеком объективных характеристик условий его жизни и жизни его семьи.

Согласно результатам исследования, главными причинами неудовлетворенности населения условиями жизнедеятельности являются:

- в сфере поддержания здоровья: нехватка специалистов, высокая стоимость и низкое качество лекарств, слабая техническая оснащенность поликлиник и больниц, а также стремительное и неуправляемое расширение спектра платных услуг;

- в сфере получения образования: нехватка учителей /преподавателей/ воспитателей, расширение числа "платных" услуг и взяточничество среди учителей и преподавателей вузов, низкое качество образования, а также слабое материально-техническое и методическое обеспечение учреждений образования;

- в области обеспечения качества жилища: низкое качество работы коммунальных служб, перебои с электричеством, теплом, водой, а также перманентный рост тарифов на коммунальные услуги;

- в сфере транспортного обслуживания: плохое качество дорог, недостаток государственного общественного транспорта, неблагоустроенность остановок, тротуаров, высокие цены на проезд.

Опрос показал, что качеством жизни большинство жителей не удовлетворено. Около 60% респондентов оценивают условия жизни в своем населенном пункте как не комфортные. Около 40 % опрошенных имеют средний уровень качества жизни, и лишь 3 % населения относят себя к тем, кто имеет высокое качество жизни.

Социологический портрет бедности составляет:

- самая бедная группа – дети от 7 до 14 лет; далее жители малых городов и сел в депрессивных регионах (независимо от профессии); в самых депрессивных регионах бедных больше половины жителей и выбиться из бедности там труднее – местная экономика практически разрушена;

- бедны в основном бюджетники: учителя, врачи, работники культуры;

- самые бедные по профессии – низший персонал в медучреждениях (сестры, нянечки и т.д.);

- традиционно бедные – семьи многодетные, неполные семьи или имеющие безработных;

- самый бедный тип домохозяйства – семьи с тремя и более детьми, среди таких семей бедных до 80 % и 60 % неполных семей с детьми до 18 лет.

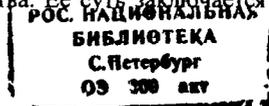
В диссертации делается вывод о том, что мера ответственности местных органов власти за решение социальных вопросов, за реализацию тех или иных функций, которые относятся к их компетенции, определяется прежде всего экономической, материально-финансовой и природно-ресурсной базой, которой располагает соответствующий муниципалитет, включая и финансовую. В условиях России и Украины эта база весьма неоднородна по своей структуре, объему, механизмам использования, возможностям воздействия на развитие социально-экономических процессов, особенно в многонациональных поселениях. На эту сторону неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации В.В.Путин, анализируя социально-экономическую и политическую ситуацию в республиках Северного Кавказа. В этой связи государство не должно снимать с себя ответственности за социальную защиту граждан, населения. Оно должно гарантировать большее разнообразие форм и качество социальной защиты, предоставлять людям возможность ощущать себя не только объектом, но и субъектом социальной политики. В этом случае наступает изменение на-

правленности социальной защиты: от пассивной – к активной, от оборонительно-выжидательной – к наступательной.

Делается вывод, что возможности муниципальной социальной политики сегодня ослаблены, а местные органы самоуправления не могут в полной мере выполнять свою социальную функцию. Муниципальная социальная политика не стала инструментом социального благополучия и защиты населения. Ставится задача координации государственной и муниципальной политики по совершенствованию системы управления и самоуправления процессами повышения качества жизни с участием населения.

*Во втором параграфе «Социально-экологические предпосылки устойчивого развития полиэтнического социума»* утверждается смена вектора развития местного сообщества и переход от потребительски-экономического к эколого-социально-экономическому. Экологическая угроза жизни больше в настоящее время может более всего объединять людей всех национальностей и ориентирует их на здоровую и достойную жизнь, чем разъединяет. Именно поэтому экологический императив устойчивого развития местного сообщества является ключевым в стратегии развития местного самоуправления.

На опыте г. Керчь обосновывается ноосферно-корпоративный путь развития полиэтнического социума, в основу которого положены современные цели: повышение качества жизни людей, улучшение их физического и духовного здоровья, безопасности и творческого самовыражения, природосообразного поведения. В этой связи для возрождения местных сообществ предстоит модернизировать местное хозяйство, социальную инфраструктуру, оптимизировать самоуправленческие отношения местного самоуправления, сохранять и развивать национальную культуру. Решение этих задач на основе региональных и местных концепций устойчивого развития подготовит благоприятные условия жизнедеятельности для каждого человека и будущих поколений. Предлагается создание новой экополисной модели развития местного сообщества. Ее суть заключается в пе-



переходе от приоритета социально-экономического фактора к социоприродному проектированию, когда экологические и социальные параметры развития полиэтнического социума проектируются в гармонии человека, общества и природы.

Забота об экологии становится поведенческим приоритетом, проявляющемся на бытовом уровне. Все настойчивее сами жители выступают за неуклонное соблюдение признаваемых за ними прав на здоровую окружающую среду. Экологический приоритет должен пронизывать и предпринимательскую деятельность.

Сформулирована стратегическая цель местного сообщества – обеспечение высокого качества жизни населения на основе сбалансированного решения проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды, рачительного использования природно-ресурсного потенциала.

Определены следующие задачи: - создание правовой базы перехода на качественно новый этап развития местного сообщества – экополис; использование экосистемного подхода при влиянии на окружающую среду; включение экологического аспекта в процесс совершенствования структуры экономической деятельности; разработка системы стимулирования экологической хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические и экономические результаты; мобилизация внутренних инвестиционных ресурсов и обеспечение притока капитала; создание благоприятных условий для удовлетворения всех потребностей человека и его духовного, интеллектуального и физического развития.

В реализацию концепции "Экополис" будут вовлечены все слои населения, этнические общины, что формирует новое социокультурное пространство, муниципальный мир, в котором природосообразное поведение человека является нормой человеческого общежития.

Возрастающая зависимость между качеством жизни и состоянием окружающей среды диктует необходимость скоординированных действий

во всех сферах развития. Поэтому экологическая составляющая становится неотъемлемой и объединяющей частью всей политики местного сообщества и определяет ее основные принципы.

Технология формирования эकोполиса включает следующие этапы и процедуры: создание природно-хозяйственного комплекса без особых экологических проблем; нормативно-правовое обеспечение функционирования эकोполиса; организация прямого участия населения в создании эकोполиса; формирование высокого уровня экологического самосознания населения, внутренней потребности жить в гармонии с природой; использование богатых культурных и исторических традиций для жизни в эकोполисе.

Делается вывод о необходимости формирования новой идеологии, консолидирующей местное сообщество и муниципальный мир, открывающей такие источники самоуправленческих отношений, как социальная энергия этносов и творческая мотивация к полноценной жизни.

*В третьем параграфе «Формирование этнической толерантности в системе местного самоуправления»* подчеркивается актуальность разработки таких явлений, как этническая толерантность, межэтническое взаимодействие. В социальном взаимодействии этнических общин толерантность анализируется в русле социокультурного, социологического, этнического, полиэтнического, правового подходов. Подчеркивается, что в XXI веке толерантность заняла центральное место и стала главной этнической и правовой доктриной современности. Принципы толерантности, как основные права и свободы, закреплены в основополагающих документах всех развитых стран мира. С 2001 года началось, объявленное ЮНЕСКО, международное десятилетие культуры мира и ненасилия.

Исследование показало характерную особенность нашего времени, суть которой состоит в обострении национального самосознания, нетерпимости к малейшим нарушениям национального равновесия. Делается вывод о том, что развитие государственно-национальных образований с титульной нацией в направлении этнократии неизбежно приводит к социаль-

ным конфликтам, активной миграции людей, особенно русскоязычного населения.

Подчеркивается, что этнократический фактор может быть существенно смягчен, если признается факт полиэтничности, прилагаются усилия по поддержке существующих нацменьшинств.

Кроме того, предотвращению конфликтов в полиэтничном обществе способствует предоставление компактно проживающим меньшинствам широкой автономии и права решения собственных дел; признание культурной автономии территориально расселенных национальных меньшинств, финансирование из центрального бюджета преподавания и деятельности СМИ на национальных языках и проведение культурных мероприятий; максимальное перемещение центра тяжести принятия властных решений на локальный, местный уровень; проведение политики упреждения перерастания противоречий в межнациональные конфликты.

Исследование показало, что для Крыма этнический аспект на сегодняшний день является одним из приоритетных в обеспечении политической стабильности. Изменение этнического состава населения Крыма в 90-х годах привело к усилению межнациональной напряженности, уровень которой в последнее время стал снова расти. Тревожные симптомы межнационального противостояния проявляются в создании политических партий, организаций и представительных органов по этническому признаку, целью которых является получение льгот и привилегий для определенных этнических групп. Деятельность подобных объединений граждан и организаций зачастую служит поводом для выдвигания перед своими соотечественниками откровенно политических целей и поиска виновных из числа представителей других этнических общностей.

Выявлено, что одним из условий межэтнического противостояния является формирование национальных политических элит, для которых этноцентризм является инструментом, способствующим сплочению данной общности, а также воспитанию молодежи в духе идеализации нацио-

нально-культурных традиций и исторического прошлого. В результате, например, возрастает протестный потенциал как среди крымско-татарского населения, так и среди русского, что во многом обусловлено активными действиями политических элит по усилению своих позиций на полуострове.

Несовершенство законодательной базы, обеспечивающей реализацию прав репатриантов, привело к тому, что лидеры национального движения крымских татар выступают с более активными требованиями предоставления им статуса коренного народа Крыма, создания национальной автономии, признания Меджлиса крымско-татарского народа в качестве представительного органа крымских татар, установления квот на представительство в органах власти, в том числе и в Верховной Раде Автономной Республики Крым.

Ставится задача лучшего изучения и использования собственного исторического опыта решения национального вопроса, прежде всего в городе Керчи, где в довоенные годы существовали национальные школы: греческая, армянская, итальянская, несколько татарских.

Несмотря на все сложности жизни в то время отношения между национальностями оставались дружественными. Люди по-братски делили все тяготы жизни, совместно радовались успехам, отмечали национальные и семейные праздники. В настоящее время в Керчи ни одна из депортированных национальностей не имеет своей довоенной численности. Вместе с тем, местные органы власти делают все возможное для возвращения представителей национальных меньшинств на их исконные земли, регулируя процесс возвращения и обустройства.

Национальные меньшинства объединяются в общины, общественные организации, создают свои этнические сообщества. Одним из примеров такой работы является межэтнический Дом дружбы "Таврика". В Керчи насчитывается более 16 этнических общин и объединений, где представители этих общин осуществляют конвенциональный диалог на основе

толерантности и положительно решают межэтнические проблемы. Самая многочисленная из них – российская община. Исследование выявило ряд проблем, требующих своего решения, а именно: придание русскому языку статуса государственного; введение института двойного гражданства. Государственная программа по возвращению депортированных граждан формально призвана разрешать бытовые проблемы при переезде, но получить блага, предусмотренные государственной программой практически невозможно до принятия этими лицами гражданства. Этот процесс юридически очень длителен.

Кроме того, чтобы сами этносы ощущали себя «субъектами права», необходимо решение вопроса представительства народа, этнических групп, проживающих в Крыму, в органах власти и управления.

Диссертант приходит к выводу о том, что в современной судьбе Крыма играют определяющую роль две разнонаправленные тенденции, наметившиеся в 50-е годы и внезапно соединившиеся в конце XX века. С одной стороны – это процесс вхождения Крыма в украинскую государственность с сохранением на полуострове доминирующего влияния русской культуры, с другой стороны – крымско-татарское движение за возвращение на свою историческую родину. Эти обстоятельства чрезвычайно важны и оказывают большое влияние на становление местного самоуправления в полиэтническом социуме.

*В четвертом параграфе «Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития многонационального городского поселения (на материалах г. Керчь)»* раскрывается механизм стратегического планирования в городе Керчи. Стратегический план позволяет объединить усилия городских властей, всего полиэтнического сообщества, науки и бизнеса в решении проблем занятости, технологий и городского хозяйства, определить миссию, стратегические и основные цели развития города, стратегии, ресурсы, направленные на усиление соци-

альной интеграции населения, обеспечение баланса личных, местных, корпоративных и государственных интересов.

Переход системы местного самоуправления на стратегическое планирование является эффективным механизмом воплощения в практику принципов толерантности, корпоратизма, двухконтурной обратной связи и др. В результате в администрации города формируется блок оперативного и блок программно-целевого управления. Такое разделение управленческого труда позволяет ведущим специалистам совместно с депутатами сосредоточиться на разработке инновационных стратегий, прежде всего программы социальной и экономической поддержки интересов населения. С ее помощью в городе запускаются системы взаимного кредитования, создаются новые формы потребительской кооперации, способствующие социальной интеграции полиэтнического социума, росту доверия жителей органам местного самоуправления.

В становлении корпоративных форм хозяйствования активно участвуют этнические общины, объединенные в Дом дружбы «Таврика». Наряду с экономическими разрабатываются социально-культурные программы и проекты.

В стратегическом планировании особое место отводится вопросам развития территориального общественного самоуправления, формированию товариществ собственников жилья, домкомов, кварткомов, комитетов общественного самоуправления. Здесь находит свое реальное воплощение принцип общинности и конвенциональности. Уже первый опыт убеждает, что территориальная община располагает существенным потенциалом саморазвития, объединяет жителей разных национальностей для самостоятельного решения вопросов повседневного быта.

Совершенствование стратегического планирования направлено на обеспечение максимального общественного эффекта от самоуправленческой деятельности полиэтнического социума, с одной стороны, повышение

ответственности и профессионализма кадров муниципальной службы за порученное дело, с другой.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы практические рекомендации по повышению эффективности местного самоуправления, что, на взгляд автора, будет содействовать реформе управления на низовом уровне – в городах, районах и сельских населенных пунктах.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях.

### **Монографии и брошюры**

1. Осадчий О.В. Самоуправление в полиэтническом социуме. Монография. Москва – Керчь, 2004, 14,75 п. л.

2. Осадчий О.В. Система принципов местного самоуправления: социологический анализ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. М.: 2002, 1. п. л.

3. Осадчий О.В. Проблемы местного самоуправления в полиэтнической среде. (по результатам социологического опроса населения Крыма). Москва – Керчь, 2004, 3,26 п. л. (52 с.)

4. Молодежь Керчи: становление гражданственности и патриотизма в системе образования. Монография. Керчь, 2005, 7,2 п.л.

5. Стратегическое планирование социально-экономического развития города Керчь. Монография. Москва, 2005. 6,7 п.л.

## Статьи

1. Осадчий О.В. Принцип солидарности как основа деятельности муниципального управления в социально нестабильном регионе // Молодежь в условиях социальной и экономической нестабильности общества. М., 1999. 0,4 п.л.

2. Осадчий О.В. Воспитание молодежи в структуре местного самоуправления // Социальные проблемы воспитания. М., 2000. 0,3 п. л.

3. Осадчий О.В. Местное самоуправление и социальные службы для молодежи. 0,3 п. л.

4. Осадчий О.В. Развитие местного самоуправления в полиэтнической общности // Глобализация: плюсы и минусы для стран СНГ, региональных и муниципальных образований. Материалы международной научно-практической конференции. 25 мая 2004г. – Голицино, 2004. 0,2 п. л.

5 Осадчий О.В. Конфликтогенные факторы межнациональных отношений в полиэтнической социальной среде местного сообщества. // Материалы первого Международного симпозиума на тему «Проблемы самоуправления в полиэтническом социуме». Москва – Керчь: Таврика, 2004. 0,5 п. л.

6. Осадчий О.В. Развитие местного самоуправления в полиэтническом обществе. // Материалы первого Международного симпозиума на тему «Проблемы самоуправления в полиэтническом социуме». 15 июля 2004г. Москва – Керчь: Таврика, 2004. 0,3 п. л.

7. Эффективное развитие местного самоуправления в полиэтническом сообществе // Материалы второго Международного симпозиума на тему «Проблемы самоуправления в полиэтническом социуме». 20 мая 2005г. Москва – Керчь: Таврика, 2005. 0,5 п.л.

8. Осадчий О.В. Субъективный фактор в устойчивом развитии местного полиэтнического сообщества. // Материалы второго Международного

симпозиума на тему «Проблемы самоуправления в полиэтническом социуме». 20 мая 2005г. Москва – Керчь: Таврика, 2005. 0,2 п. л.

9. Социальные ресурсы местного самоуправления в полиэтническом социуме. // Материалы Методологического семинара «Современная парадигма местного самоуправления в полиэтническом социуме» 22 июля 2005 г. Керчь: Таврика, 2005. 0,5 п. л.

10. Воспитание гражданственности молодежи в полиэтническом социуме. // Интеграция образования. 2005, № 4. 0, 3 п.л. (в печати)

11. Формирование органов местного самоуправления в полиэтническом социуме. // Регионология. 2005, № 3. 0,25 п.л.

12. Местное самоуправление и устойчивое развитие полиэтнической социальной общности. // Евразия 2005, № 3. 0,3 п.л.

Подписано в печать 08.09.2005 г.

Формат 60 x 84 1/16

Усл. п. л. 2,1

Тираж 100 экз.



№ 17130

РНБ Русский фонд

2006-4

11244