

На правах рукописи

БЕСПАЛОВА ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА

**Городской муниципалитет
в региональном политическом пространстве:
социологический анализ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по социологическим наукам)

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Саратов 2004

Диссертация выполнена в Саратовском государственном университете
им. Н.Г. Чернышевского

Научный руководитель

доктор социологических наук,
профессор Аникин Леонид Сергеевич

Официальные оппоненты:

- доктор социологических наук, профессор
Поликарпов Борис Энверович

- кандидат социологических наук
Устьянцева Наталья Станиславовна

Ведущая организация - Пензенский государственный университет

Защита состоится 27 мая 2004 г. в 16.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.243.06 при Саратовском государственном
университете по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 9, ауд.
402.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке СГУ.

Автореферат разослан «25» апреля 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Аракчеева М.Б.

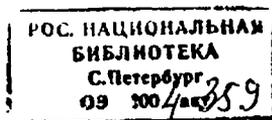
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное российское общество находится на сложном и ответственном этапе своего развития. Процессы реформирования всех сторон общественной жизни затронули интересы практически всех россиян. Важнейшей составной частью процесса совершенствования политической системы в России является реорганизация регионального политического пространства. Развитие городского муниципалитета в этом процессе играет ключевую роль. Городской муниципалитет как орган местного самоуправления, дает возможность самым рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по многим вопросам местной жизни в территориальные сообщества, тем самым, стимулируя активность граждан и обеспечивая их заинтересованное и, главное, постоянное участие в решении местных проблем.

XX век принес понимание того, что правовое государство, демократическое, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Через организацию развитого местного самоуправления возможно, обеспечить необратимость реформ, включив в этот процесс политически и экономически активную часть населения на местах, - это во-первых, а во-вторых, местное самоуправление и его органы, городские муниципалитеты, охватывая широкий круг вопросов, являются и наиболее реальной формой участия граждан в создании условий своей собственной жизни. В-третьих, деятельность городских муниципалитетов позволит аккумулировать идеи представителей различных партий и общественных движений в русле практического переустройства общественной жизни и формирования комфортного жизненного пространства. Граждане должны иметь возможность самостоятельно решать вопросы организации своей жизни и нести за это полную ответственность, используя при этом формы, как прямой демократии, так и представительной. Только при таком подходе можно обеспечивать в максимальном объеме их права, свободы и интересы.

Современное российское общество переживает непростой этап своего развития, связанный с непоследовательностью и непродуманностью процессов радикального реформирования всех сторон жизнедеятельности современного российского общества, трудностями отхода от сложившихся в течение длительного времени стереотипов устройства социально - политической жизни, постепенным приближением к стандартам и условиям жизнедеятельности населения развитых демократических государств.

Сегодня можно констатировать, что основным «итогом» реформирования страны явилось существенное ослабление экономического и политического потенциала России, развал народного хозяйства и комплекса



социально-политических и экономических связей не только между бывшими республиками СССР, но и между регионами внутри Российской Федерации. Накопилась определенная социальная усталость населения страны от непрекращающихся реформ. Назрела необходимость не только своеобразного «разведения» реальности и видимости демократизации, но действительной реорганизации властных отношений на местах, объективно необходимых для обеспечения активного, заинтересованного участия социально и экономически активного населения в решении местных проблем.

Современное российское общество уже прошло определенный путь в направлении от тоталитарного прошлого, однако, демократические нововведения еще слабы. Отсутствие устойчивых демократических традиций в российском обществе, в значительной степени, обуславливает и непоследовательность в переустройстве общественной жизни. В этих условиях серьезную возможность реабилитировать, восстановить, хотя бы в небольшой степени, доверие к демократии можно только «снизу», с уровня муниципалитетов. Только здесь, где реально и зримо «встречаются» органы власти и население, можно обеспечить их рациональное взаимодействие в рамках социального института местного самоуправления на основе развития городского муниципалитета.

Актуальность исследования определяется, таким образом, с одной стороны, тем, что само развитие городского муниципалитета является важной составляющей развития демократии в ее российском воплощении, со всеми издержками и накладками, обусловленными неудачами в реформировании страны, то есть практической потребностью общества, а с другой стороны, отставанием теоретической разработки данной проблемы в современной политической социологии.

Степень разработанности проблемы. Данная проблема привлекла к себе внимание лишь в самое последнее время, дело в том, что в советский период развития нашей страны практически не использовались такие понятия как «муниципалитет», «муниципальное управление», «муниципальная демократия», «муниципальная собственность», «муниципальное право».

Еще в начале XX века городу и городскому, муниципальному хозяйству было посвящено множество исследований. Работы таких исследователей как Ш. Альберт, Э. Вандервельде, М.А. Курчинский, Н.А. Рожков, В.А. Ложкин, Н.П. Анциферов, А.А. Коленкин, К. Гассерт, посвящены общей характеристике города и основным тенденциям его развития и изменения.

Основные трудности при анализе литературы, посвященной городу и городскому муниципалитету, вытекают из того факта, что данный феномен не имел, сколько - нибудь самостоятельного места в исследованиях, посвященных местному самоуправлению, рассматривался лишь в качестве необходимой, «встроенной» его части, хотя и важной, - но далеко не определяющей.

Развитие муниципальных отношений в России, их эволюции в пространстве и во времени охватывают значительный хронологический

период, вместивший в себя существование различных политических режимов. При этом каждый из них был связан с разрушением предшествовавшей политической системы и социальной структуры общества, являющейся основой для возникновения и существования института местного самоуправления и в его рамках городского муниципалитета. Естественно, что и методология исследования этого общественного феномена была различной в разные периоды истории России.

Сегодня, когда ушло в прошлое абсолютное доминирование марксистско-ленинской методологии исследования социально-политических проблем жизнедеятельности российского общества, социологи активно осваивают новые методики, рожденные в рамках западной социологической традиции. В этом плане значительный теоретический интерес имеют работы зарубежных социологов, политологов и философов: Р. Арона, М. Догана, Д. Пеласси, Т. Парсонса, Р. Мертон и других, посвященные различным аспектам социологической теории. Несмотря на разноплановость и неоднозначность работ этих авторов в плане применимости их идей и используемых методологических приемов анализа различных современных общественных процессов, они оказали автору существенную помощь в анализе избранной проблемы. Сегодня стали доступны работы западных специалистов в области непосредственно местного самоуправления и развития города и муниципального хозяйства: В. Острома, Э. Бёрджесса, Р.Э. Парка, М. Лернера и др. В них рассматриваются самые различные проблемы, связанные с управлением городами, с муниципальным хозяйством, с организацией местного самоуправления. Несмотря на важность исследовательских подходов западных социологов, последние разработки отечественной социологии в интересующем нас аспекте также представляются весьма интересными и плодотворными. Однако, как нам представляется, сегодня необходимы новые подходы для определения места и значения муниципалитетов, как органов местного самоуправления, в процессах перехода страны от советского прошлого к будущему гражданскому обществу и правовому государству.

Проблемы, входящие в сферу развития городского муниципалитета, практически всегда были в центре внимания и советских ученых. Назовем таких авторов, как: Л. А. Велихов, Л. А. Григорян, В. И. Зубарев, В. М. Иванов, В. С. Основин, которые в своих работах затрагивали многие муниципальные проблемы, но за исключением Л.А. Велихова, не использовали при этом сам термин. Серьезным препятствием к осмыслению роли и значения развития городского муниципалитета в России является отсутствие сколько-нибудь длительной традиции в исследовании этого общественного явления. В условиях Советской России идеи муниципальной демократии, муниципальной компетенции, муниципального права и т.д. серьезного значения не имели в силу глубокого огосударствления всех сторон общественной жизни, традиции длительного и жестко централизованного властного управления сверху всеми общественными делами, в том числе и на местном уровне.

Необходимо заметить, что «перестройка» и последовавшие за ней реформы всех сторон жизнедеятельности россиян вызвали серьезные изменения в законодательном обеспечении идущих реформ. Довольно значительно продвинулись в направлении исследования возникающих муниципальных отношений отечественные юристы. Здесь назовем в первую очередь работы О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной, В.В. Таболина в них многие вопросы уже поставлены, правда, иногда они четко не артикулированы.

Местное самоуправление демократического типа, ставшее реальностью в результате реформирования страны, еще чрезвычайно слабо и несет на себе «отпечатки» социалистического прошлого, о чем писали и пишут многие ученые, в том числе и в Саратове, где сложилась целая школа исследования проблем местного самоуправления и муниципального развития. Укажем в этой связи на работы Л.С. Аникина, Г.В. Дыльнова, М.М. Долгова, Ю.Н. Аксененко, Б. Э. Поликарпова, С.И. Барзилова, А.Г. Чернышова, Ю. Н. Ковалева, Я. А. Никифорова, А. Л. Парадиза, А. Н. Мельникова, О.Н. Аборвалову, И.П. Косырева, В.А. Титаренко, Е. В. Лукьянову и др.

Данное исследование опирается на идеи о соотношении общества и государства, о формировании гражданского общества, о разделении и легитимности властей, о суверенной власти народа, о правах человека и гражданина, сформулированные видными зарубежными и отечественными мыслителями прошлого и настоящего.

Проведенный анализ научной литературы дает основания говорить о том, что проблема, избранная для исследования сегодня еще недостаточна изучена. Многие вопросы развития городского муниципалитета как способа самоорганизации регионального политического пространства еще не получили должной разработки. Данная тема еще далеко себя не исчерпала и требует дальнейшего изучения и осмысления. Особенно это касается анализа социальных механизмов и принципов общественной самоорганизации граждан. Объясняется это тем, что процессы развития самоуправления в России всегда в гораздо большей степени, чем на Западе, зависели от политической системы, ее воздействия и контроля.

Именно актуальность проблемы и ее недостаточная разработанность побудила диссертанта обратиться к ее анализу.

Цель и задачи исследования. Целью данного диссертационного исследования является социологический анализ городского муниципалитета в региональном политическом пространстве.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие научные задачи:

- уточнить категориальный аппарат и методологические основания исследования;
- обосновать авторскую трактовку содержания понятия «городской муниципалитет» и показать его место и роль в формировании регионального политического пространства;

- проанализировать состояние и эффективность взаимодействия городского муниципалитета с региональными органами власти;
- обобщить и проанализировать эффективность деятельности городского муниципалитета в сфере реализации социальной политики и решении местных проблем;
- выявить и исследовать социальный механизм муниципального управления, его функции и роль в самоорганизации регионального пространства;
- обосновать пути и методы создания эффективной системы продуктивного взаимодействия городской муниципальной власти с населением;

Объект исследования — город как социально-территориальный и административно-политический элемент общества.

Предмет исследования — анализ функционирования городского муниципалитета в региональном политическом пространстве.

Методологическая основа и теоретические источники исследования. В диссертации используется совокупность методологических приемов и подходов, среди которых - системно-структурный подход, диалектический и сравнительно-исторический метод. Методологическую значимость для данного диссертационного исследования имеют работы известных зарубежных и отечественных социологов и политологов Р. Даля, Т.Р. Дая, Л.Х. Зиглера, В. Острома, К. Поппера, Ю. Хабермаса, Э. Геллнера, Р. Патнэма, М. Вебера, А. А. Зиновьева, К.С. Гаджиева и другие, посвященные осмыслению разнообразных аспектов демократии, становлению гражданского, самоуправляющегося общества.

Эмпирическая база исследования. В процессе работы использовался значительный эмпирический материал, почерпнутый из статистических сборников, периодической печати, научной литературы, материалов конкретных социологических исследований, выполненных учеными и институтами в различных регионах страны. В понимании процессов современной политической жизни России диссертант опирался на материалы дискуссий, конференций, обсуждений, на конструктивные идеи, выводы и обобщения развернувшихся в последние годы не только в научной литературе и средствах массовой информации, а также и в других источниках, в том числе и электронных. Поскольку тема диссертационного исследования находится на стыке нескольких социально-политических дисциплин, диссертант использовал и обширный нормативный материал, а также философскую, политологическую, историческую и юридическую литературу, в которой в той или иной степени рассматривались проблемы местного самоуправления и развитие городского муниципалитета.

Научная новизна исследования обусловлена самой постановкой проблемы, недостаточно разработанной в социологической литературе, а также тем, что автор впервые предпринимает попытку рассмотреть развитие роль городского муниципалитета в процессе самоорганизации регионального политического пространства.

Конкретно элементы новизны состоят в следующем:

- уточнено смысловое содержание терминов «регион» «политическое пространство», «муниципалитет», «социальный механизм муниципального управления»;

- предложена авторская характеристика понятия «городской муниципалитет» через его составляющие - город и самоорганизация;

- обоснован с позиции социологии идеальный тип городского муниципалитета с использованием методологии М. Вебера;

- выявлен, описан и проанализирован социальный механизм муниципального управления;

- раскрыт генезис городского муниципалитета, его эволюции в пространстве и во времени;

- определено современное состояние функционирования городского муниципалитета как важной составной части местного самоуправления;

Положения, выносимые на защиту

1. Городской муниципалитет играет значительную роль в деле самоорганизации городского и соответственно регионального политического пространства. Он артикулирует в своей деятельности разнообразные интересы различных городских слоев, обеспечивая их защиту, формируя комфортное жизненное пространство местного населения. Городской муниципалитет является той социально-политической структурой общества, которая обеспечивает расширение участия населения в местном самоуправлении. Для выполнения местных задач и решения городских проблем муниципалитет, наделяется собственной компетенцией, то есть определяется круг собственных дел и предметов ведения, связанных с организацией местной жизни. Сложная совокупность функций, выполняемая им, служит надежной основой необратимости реформ и обеспечивает реализацию экономических и политических интересов жителей.

2. Городской муниципалитет, есть системное образование, способствующее эффективной реализации населением своих гражданских прав и свобод. Это не только совокупность правовых норм, традиций, правил, установлений, которые действуют на данной территории, в системе данной власти с участием местного населения, и которое направлено на решение конкретных задач, конкретной общности людей на определенной территории, но и реальная возможность их воплощения. Это тот уровень демократии, который действует в городе, иных муниципальных образованиях на местах и, который способствует проявлению гражданской позиции и активности населения в решении своих собственных дел в рамках регионального законодательного обеспечения.

3. Социальный механизм муниципального управления означает не только определенный способ координации социальных действий в процессе достижения поставленных целей, но и он же определяет границы возможностей этого общественного феномена, то есть сферу достижимых целей в условиях данной социальной организации местных сообществ и

перспективы расширения этой сферы. Муниципальной власти приходится удовлетворять основные потребности населения, и если она, обеспечена финансово-экономическими гарантиями, то может стать стабилизирующим фактором, способным предотвращать всплески социальных кризисов.

4. Становление муниципалитета представляет собой длительный, сложный процесс. Поэтому главная проблема при осуществлении реформ муниципального управления в России сегодня, на наш взгляд, состоит не в том, чтобы сделать выбор между централизацией и децентрализацией, унитарным или федеративным законодательным регулированием, а в том, чтобы найти надлежащий баланс между ними, адекватный реальным условиям страны, регионов, тем задачам, которые ставятся перед муниципальным управлением в деле налаживания комфортной среды обитания местных территориальных сообществ.

5. Политическое пространство городского муниципалитета в социологическом срезе являет собой как бы уменьшенную копию политического пространства региона со всеми его противоречиями и проблемами. Центром практически любого российского региона выступает, как правило, самый крупный его город, который и является средоточием органов региональных и местных властей. Именно присутствие в городе властей двух уровней приводит к конфликтам между ними в плане завоевания симпатий со стороны руководимого городского сообщества. В городах такого типа вместе с городской властью, находится власть региональная, как правило, пытающаяся диктовать свои условия муниципальным властям, приписывая себе все успехи в развитии города и региона и обвиняя во всех неудачах муниципальные власти в городе. Это весьма удобная позиция, поскольку она во многом позволяет концентрировать социальное недовольство населения на муниципальных органах, «уводя» это недовольство от чиновников регионального уровня.

Научно - практическая значимость проведенного исследования определяется, прежде всего, его актуальностью в плане решения важнейшей задачи - становления правового государства, формирования гражданского общества в России. Полученные автором результаты являются определенным приращением теоретических представлений о развитии городского муниципалитета и могут быть использованы в дальнейших исследованиях этого сложного общественного феномена, в теоретической разработке проблем политической социологии. Материалы и выводы диссертационного исследования могут найти применение в научно-педагогической деятельности, в преподавании курсов социологии, политической социологии, политологии, социологии города, при чтении различных спецкурсов. Результаты, полученные диссертантом, могут использоваться региональными властями, органами местного самоуправления для стабилизации социально-политического положения региона и дальнейшего улучшения социально-экономического самочувствия жителей муниципальных образований.

Апробация работы. Теоретические и методологические положения и подходы, содержащиеся в диссертации, обсуждались на методологических

семинарах кафедры социологии коммуникаций Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, на семинарах аспирантов факультета, на ежегодных научных конференциях аспирантов и докторантов социологического факультета СГУ, на научной конференции преподавателей, аспирантов и студентов факультета гуманитарных и социальных наук СГУ в 2003. Результаты, полученные автором, отражены в 7 публикациях. Диссертация обсуждена и рекомендована кафедрой социологии коммуникаций СГУ к защите.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух разделов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, дается характеристика степени ее научной разработанности, определяются цель и задачи, методологические основы исследования. Указываются основные положения, выносимые на защиту, элементы новизны, освещается теоретическая и практическая значимость работы.

Первый раздел — *«Генезис местного самоуправления и становление городского муниципалитета»* - посвящен анализу становления и развития этих социальных феноменов. В разделе рассматриваются основные понятия такие как «муниципалитет», «город», «самоорганизация» с целью уточнения их социологической интерпретации. Здесь же рассматриваются проблемы социальной самоорганизации населения интерпретируемой как способность последнего к социальному взаимодействию на уровне согласования социально-значимых целей.

Автор отмечает, что институт местного самоуправления определяет те способы, с помощью которых индивиды и группы активизируются как в политике, так и за ее пределами, влияют на степень доверия граждан к их лидерам, формируют в политическом сообществе чувства и настроения, а также единый для всех смысл таких понятий, как демократия, справедливость, свобода и равенство.

Далее автор рассматривает различные модели существования городского самоуправления в России, подчеркивая то обстоятельство, что этот институт не оставался неизменным, он эволюционировал вместе с развитием общества. Каждый общественный строй или политический режим вносил в него свои коррективы. Автор прослеживает изменения в развитии городского самоуправления в России с XIX до начала XXI века.

Отдельно автор рассматривает вопрос о Советах, возникших в 1905 году как органы массовой стачечной борьбы. Уже в самый ранний период своего существования Советы выполняли некоторые муниципальные функции, связанные с удовлетворением наиболее острых нужд населения. Возникнув вновь в 1917 году Советы, рассматривались уже не только в качестве органов всероссийской борьбы, но и зачатков новой, революционной власти.

В разделе рассматривается, как вместе с меняющимися общественными условиями трансформировалась и форма организации городских советов и содержание их деятельности. Система Советов вполне органично вписывалась в политическую организацию общества и была вполне адекватна советскому строю.

Автор показывает, что непосредственное участие населения в деятельности Советов проявлялось в подготовке наказов кандидатам в депутаты, в них затрагивались конкретные вопросы хозяйственной и культурной деятельности самих Советов, благоустройства населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, удовлетворения разнообразных потребностей жителей местных сообществ. Местное самоуправление при социализме, сердцевиной которого являлись Советы, было всецело адаптировано к советской политической системе и собственно распалось вместе с ней. Однако место, занимаемое Советами, не осталось вакантным, местное самоуправление было реорганизовано на иных началах.

Сегодня в качестве основы местного самоуправления, основы, позволяющей решать проблемы местного значения в строгом правовом поле демократического государства, выступают муниципалитеты. Собственно само становление городского муниципалитета, его дальнейшее развитие связано с устойчивой общественной потребностью в организации эффективной власти и управления на низовом уровне силами жителей местных сообществ. Муниципалитет является важнейшим способом консолидации и основным средством институционализации местного самоуправления. Рассматривать эти явления в отрыве друг от друга нецелесообразно и неправомочно, так как они взаимообуславливают и взаимодополняют друг друга.

Муниципалитет представляет собой чрезвычайно сложное явление, как по своей внутренней структуре, так и по богатству тех социальных связей и возможностей, которые она аккумулирует, доставляя возможности жителям территориальных, муниципальных образований, реализовывать свое право на участие в управлении собственными делами.

Городской муниципалитет предстает перед нами, с одной стороны, как определенная форма или тип человеческого взаимодействия для получения некоего значимого для участников и их окружения, управленческого результата, а с другой - как процесс осуществления части управленческих полномочий, самостоятельно, силами жителей местных сообществ. Сам же процесс осуществления полномочий предполагает их правовое обеспечение, которое в свою очередь является неотъемлемой частью деятельности городского муниципалитета. Все остальное, будь то способы привлечения к нему местных жителей (включая использование средств массовой информации), методы формирования его исполнительных и представительных органов, совокупность функций ими выполняемых, объем и границы полномочий - есть лишь адаптация этого явления к реальностям окружающего его политического пространства.

Именно муниципальной власти приходится удовлетворять основные, насущные потребности населения, эта система, обеспеченная финансово-экономическими гарантиями, может стать стабилизирующим фактором, способным предотвращать всплески социальных кризисов. Подсчитано, что сегодня около 80% вопросов жизнеобеспечения населения решается на уровне местной власти. Следовательно, чем выше авторитет власти города, чем больше доверия к ней, тем выше авторитет всей государственной власти.

Развитие городского муниципалитета, нуждается сегодня в особом внимании жителей территориальных сообществ, в мобилизации общественного мнения для поддержания демократических преобразований в регионе, в защите собственных прав в административном и судебном порядке от исполнительной власти, во все времена стремящейся подчинить себе все сферы жизнедеятельности общества и избежать контроля со стороны масс. Анализируя деятельность муниципалитетов, необходимо учитывать и те общественные условия, при которых собственно и осуществляется ее регулирующая роль и передача социального опыта, так как и социальный контекст, и история самым глубоким образом обуславливают эффективность социальных институтов и их возможности влиять на политическую практику.

Городской муниципалитет как качественно новая для России форма осуществления публичной власти сможет сохранить себя и получить новые импульсы развития не только на основе политических решений федерального центра, а путем проявления законодательной и иных инициатив самих муниципальных образований на региональном и федеральном уровнях.

Решая соответствующие задачи и в перспективном, и в текущем планах, важно учитывать, что местное самоуправление, как и «участие» населения в таких его органах как городской муниципалитет не самоцель. Уровень муниципального управления оправдан в той мере, в какой это позволяет выстроить эффективную систему управления городом, которая содействовала бы достижению высшей цели — созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека - жителя города. Поэтому перспективы развития городского муниципалитета следует оценивать сквозь призму формирования эффективной управляющей системы городом на основе неуклонного сокращения дистанции между субъектами и объектами городского управления.

Второй раздел - *«Функции городского муниципалитета и социальный механизм их реализации в региональном политическом пространстве»* - посвящен рассмотрению взаимосвязи деятельности городского муниципалитета с процессом самоорганизации регионального политического пространства и выявлению социального механизма муниципального управления.

Здесь дается характеристика изучаемого феномена, рассматриваются его функции по организации социальной политики в региональном политическом пространстве.

В разделе анализируются различные подходы к определению содержания понятия «регион» и дается его социологическая интерпретация, здесь же содержательная характеристика понятия «политическое пространство региона», «социальный механизм муниципального управления». Анализируя функции, выполняемые городским муниципалитетом, автор отмечает, что они разнообразны и многоплановы и, условно их можно подразделить на несколько групп.

Первая - это функции, обусловленные географическим местоположением города, как самоуправляющейся территории.

Вторая — функции, обусловленные организацией и кооперацией различных социальных групп в административно-территориальных самоуправляющихся территориях.

Третья - это функции, обусловленные условиями совместного проживания людей. Обычно при рассмотрении феномена местного самоуправления, вопросам ведения городского муниципалитета, повышенное внимание уделяется именно последней группе — функциям, вытекающим из факта совместного проживания людей в различных населенных пунктах, при этом справедливо подчеркивается их преимущественно сервисный характер.

Однако не менее важными представляются и первые две группы функций. Первая группа жестко обусловлена географическими и техногенными условиями, которые диктуют необходимость, хотя и в различной степени, не только адаптации самоуправляющихся единиц к существующим климатическим, ландшафтным особенностям территории, но также и борьбы с негативным влиянием на окружающую среду промышленных загрязнений. Перечень вопросов местного значения, относящийся к компетенции городского муниципалитета, включает в себя руководство гражданской обороной и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, технического и техногенного характера и ликвидации их последствий.

Вторая группа функций, выполняемых городским муниципалитетом, направлена на координацию совместных действий, вытекающих из того факта, что городской муниципалитет должен оказывать содействие организации и деятельности различных форм самоуправления граждан, в том числе территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и органов общественной самодеятельности по месту жительства.

Третья группа функций - это функции сервисного порядка. В них входят такие как развитие территории местного сообщества, жилищно-коммунальное хозяйство и его содержание, местный общественный транспорт, потребительские услуги и торговля, муниципальное здравоохранение и образование - начальное, среднее и профессиональное, сохранение местных исторических и культурных традиций, охрана общественного порядка, канализация, дренаж, электроснабжение, водоснабжение, уборка и утилизация мусора и так далее.

Управлением городом занимается городской муниципалитет. Однако

функции, которыми ведает муниципалитет, не ограничиваются чисто управленческими проблемами, они гораздо шире. Город вообще является центром политической самоорганизации населения. Утверждение Ф. Ницше о том, что «всякая политика сводится к тому, чтобы сделать сносной жизнь возможно большему числу людей» , наиболее всего относится, на наш взгляд, к социальной политике городского муниципалитета.

Политическая функция городов вообще имеет особое значение для социальной ориентации и направленного развития современного российского общества. Исторически город был призван господствовать и организовывать беспорядочную стихию провинции. Город распоряжался, требовал, распределял ресурсы, предоставлял возможности. Опираясь на социологическую концепцию города, можно утверждать то, что административный статус многих российских городов был основан на той единственной, неполновесной составляющей их общественного функционирования, которая выражалась в распорядительной, управленческой деятельности по организационному и политическому контролю над окружающей его территорией.

В разделе рассматривается проблема совместимости различных интересов в рамках муниципальных образований. Дело в том, что капитализм, в своем классическом выражении, ориентирован в основном на частный интерес, тогда как демократия ориентирована на интерес, главным образом, общественный. В этом противоречии и заключается основная проблема функционирования и развития городского муниципалитета. Как, каким образом совместить многообразные интересы обитателей городского сообщества? Как сделать так, чтобы удовлетворялись интересы не только имущих слоев, не только владельцев недвижимости или крупных состояний, но и интересы среднего класса, интересы малоимущих слоев, причем не только в экономической сфере, но и в политической жизни.

Трансформация властных отношений в Российской Федерации, как отмечается в диссертации, обуславливает повышенный интерес к проблемам функционирования механизмов демократии. В сложных общественных системах, а город является как раз такой сложной системой, существует множество социальных механизмов, регулирующих их деятельность. Однако всегда можно зафиксировать механизм, который доминирует в данных условиях. В нашем понимании таким механизмом является социальный механизм муниципального управления. Работающий социальный механизм муниципального управления означает не только определенный способ координации социальных действий в процессе достижения поставленных целей, но и он же определяет границы возможностей этого общественного феномена, то есть сферу достижимых целей в условиях данной социальной организации местных сообществ и перспективы расширения этой сферы.

Социальный механизм муниципального управления представляет собой достаточно многомерное явление. В этом феномене мы наблюдаем сложную

¹ Ницше Ф. Собрание сочинений. М., 1994. Т. 4. С. 245.

совокупность самых различных общественных явлений и процессов, протекающих и реализующихся на низовом, местном уровне, которые не всегда адекватны аналогичным процессам, протекающим в центре и других субъектах федерации и самому подходу к решению региональных проблем, демонстрируемому центральными властями.

Сложность самого явления предопределяет и многоаспектность его рассмотрения, так как сам этот механизм также является в своем роде системным образованием, но более низкого порядка, или подсистемой института местного самоуправления со своей собственной структурой и логикой формирования и развития. Вполне правомочен, по мнению автора, подход к анализу структуры этого механизма, которая предстает перед нами в виде своеобразного единства и взаимодействия функциональных, координационных и субординационных связей и отношений между его элементами. В качестве последних выступают с одной стороны - политические и экономические интересы и притязания людей и их общностей, а с другой - их политическая и социальная активность и практические действия. Конечно каждый из перечисленных элементов взятый сам по себе, вне связи с другими элементами «не работает», только в единстве, во взаимодействии они образуют новое качество - своеобразный инструмент, сознательно формируемый местными сообществами для управления собственными делами. Это означает, что структура социального механизма муниципального управления придает ему качественную определенность, а электоральный пейзаж со свойственными ему особенностями, с помощью которого формируется и оформляется этот механизм, наделяет его социальным и политическим смыслом.

Становление городского муниципалитета, повышение его эффективности и действенности связано с освоением населением механизмов муниципального управления. Последнее предполагает достижение реального, а не декларируемого консенсуса во взаимодействии между различными политическим и финансовыми группами как входящими в местные, территориальные сообщества, так и функционирующие за его пределами. Социальные группы и отдельные личности, которые входят во все элементы механизма муниципального управления, являются с одной стороны носителями определенных идеологий и статусов, а с другой - они же являются и потребителями условий собственного существования создаваемых с помощью этого механизма. Это, в свою очередь, предполагает, что собственно сам социальный механизм муниципального управления, его функционирование, является главным звеном механизма городского устройства, его «человеческой составляющей». Сам же механизм городского устройства, выражающий способ взаимосвязи подсистем, составляющих социально - пространственную структуру города, состоящую из социальной инфраструктуры, социальной морфологии, социальной стратификации населения, городской культуры, городского образа жизни, выполняет чисто технические функции по управлению.

В разделе отмечается, что именно городской муниципалитет играет ключевую роль в деле самоорганизации городского и соответственно регионального политического пространства. Он артикулирует в своей деятельности самые разнообразные интересы различных городских слоев, обеспечивая их защиту, формируя комфортное жизненное пространство местного населения.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, делаются теоретические обобщения и выводы, формулируются практические рекомендации и намечаются направления дальнейшей работы над темой.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в следующих публикациях:

1. *Беспалова Е.В.* Муниципальное управление в Российской Федерации (основы осуществления местного самоуправления в РФ) // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та. 2002. Вып. 9. С. 49-51;

2. *Беспалова Е.В.* Муниципальное управление в современном российском обществе: трудности становления // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та. 2003. Вып. 10. С. 67-69;

3. *Беспалова Е.В.* Муниципальное управление и молодежь // Поколенческая организация современного российского общества (специфика современных межпоколенческих отношений) Саратов. Изд-во «Научная книга» 2003. С. 192-194;

4. *Беспалова Е.В.* Муниципальное управление и власть в современном российском обществе // Современное общество: Человек, власть, экономика. Саратов, Изд-во Саратов. ун-та. 2003- С. 16-17;

5. *Беспалова Е.В.* Муниципальное управление как фактор становления демократического общества в России // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та. 2004. Вып. 11. С. 56-58;

6. *Беспалова Е.В.* К вопросу об идеально-типическом определении города // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та. 2004. Вып. 11. С. 124-129;

7. *Беспалова Е.В.* Городской муниципалитет и его роль в самоорганизации регионального политического пространства. Саратов 2004. 32с.

Беспалова Елена Викторовна

**Городской муниципалитет
в региональном политическом пространстве:
социологический анализ**

Автореферат



Ответственный за выпуск - кандидат социологических наук,
доцент *Немерюк Е.Е.*

Заказ № *327* Подписано к печати 20 апреля 2004 г. Объем 1 п.л.
Тираж 100. Саратов. Типография «Лоди». Университетская, 77.

№ - 8 9 5 2