

На правах рукописи

Базаров Алексей Цыренович

**СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО
ОБЩЕСТВА**

(на материалах Республики Бурятия)

Специальность: 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ



диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

11 7 МАР 2011

Улан-Удэ - 2011

Работа выполнена на кафедре философии
Бурятского государственного университета

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Осинский Иван Иосифович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Очирова Аюна Анатольевна

кандидат социологических наук
Мезенин Сергей Георгиевич

Ведущая организация: Бурятская государственная
сельскохозяйственная академия

Защита диссертации состоится 17 февраля 2011 года в 10.00 на заседании диссертационного совета Д 212.022.01 по присуждению ученой степени доктора наук при Бурятском государственном университете по адресу: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Бурятского государственного университета по адресу: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а.

Автореферат разослан 15 января 2011 года.

Автореферат размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Бурятский государственный университет» <http://www.bsu.ru> 14 января 2011 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор философских наук, доцент



А.М. Кузнецова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление в условиях формирования демократических отношений в современной России выступает одним из наиболее важных факторов развития гражданского общества. Оно является его институтом, хотя и неразрывно связано с государственной властной системой. Вхождение России в мировое сообщество, ратификация ею Европейской хартии о местном самоуправлении подразумевает развитие гражданских инициатив населения на самом низовом - муниципальном уровне. Идея самоуправления подразумевает непосредственное участие людей в решении вопросов своей жизнедеятельности, в удовлетворении своих интересов и потребностей. Становление местного самоуправления в России все больше подтверждает эту идею. Местное самоуправление обладает легитимностью, муниципальной собственностью, налоговой базой для наполнения местного бюджета, кругом полномочий и определенной самостоятельностью. Вместе с тем следует отметить, что местное самоуправление в нашей стране делает лишь первые шаги. Не случайным является то, что понимание принципов местного самоуправления в массовом общественном сознании населения еще не сформировано, нередко отсутствует даже представление о функциях органов местного самоуправления. Жители любого отдельно взятого муниципального образования не осознают возможностей своего влияния на деятельность местных властей. Существующая законодательная база не позволяет муниципалитетам обрести необходимую самостоятельность, которая позволила бы обеспечить полноценное развитие этой системы. Механизмы взаимодействия местной власти и населения развиты слабо.

Разработки, связанные с решением проблем местного самоуправления, довольно широко представлены в современном научном обороте, однако основное внимание ученых уделяется юридическим и экономическим вопросам. Исследуются как политические аспекты развития местного само-

управления- основы взаимодействия местного самоуправления с другими структурами власти, так и политические процессы развития системы местного самоуправления в различных регионах. Однако социологические аспекты этой проблемы исследуются слабо, что связано и со спецификой социологического изучения данной проблемы: эмпирическая база каждого муниципального образования является уникальной в силу особенностей исторического, политического, социального и экономического развития различных регионов. Роль населения в процессе становления местного самоуправления, взаимодействие населения с местными органами власти и выявление конкретных рычагов, способствующих взаимодействию власти с населением, рассматриваются в исследованиях, как правило, попутно и недостаточно глубоко. Включение населения в систему местного самоуправления изучается, чаще всего, с точки зрения участия населения в выборах. Между тем, изменение форм организации местных сообществ, появление кондоминиумов, повышение ответственности за решения, принимаемые властью в пределах муниципального образования, требуют более пристального изучения проблем взаимодействия жителей с властными органами, более полного рассмотрения возможных путей построения конструктивного диалога между городскими управлениями и населением.

Таким образом, исследование данной проблемы требует создания интегральных методик анализа проблем становления местного самоуправления, включающих не только экономические, юридические, политические, но также и социальные аспекты взаимодействия населения с местными органами власти, где объектом исследования выступают одновременно как население, так и властные органы, осуществляющие местное самоуправление.

Степень разработанности темы.

Изучение самоуправления, в том числе местного, как социально-исторического феномена имеет давнюю историю. Данная проблематика первоначально рассматривалась в трудах французских просветителей и английских либералов XVII - XVIII вв., а также их последователей в

других странах во второй половине XIX - начале XX вв. (М. Вебер, Р. Гнейст, Д. Диллон, Г. Еллинек, Дж.С. Милль, Р. Моль, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиль и др.).

Анализ действенности форм и методов местного самоуправления, сфер деятельности, принципов разделения полномочий местных и государственных органов власти в странах Западной Европы в XX в. содержится в трудах Р. Даля, М. Догана, К. Мангейма, Ж. Менделя, Ф. Ханта, Д. Харвея и др.

Особенно много работ посвящено исследованию земской реформы 1864 г., среди которых следует отметить монографии и статьи В.Н. Лешкова, А.И. Васильчикова, Н.И. Лазаревского, Б.Б. Веселовского, И.П. Белоконского, В.В. Гармизы, Л.Г. Захаровой, Н.И. Пирумовой, Н.Г. Герасименко, Н.Г. Королевой, В.Ф. Абрамова, диссертации В.Я. Горнова, Т.В. Лобок, О.Н. Богатыревой, А.И. Чвикалова и др. В этих работах земство рассматривалось в основном с точки зрения идеальной модели самоуправления.

В 20-х годах XX в. появились работы И. Анциферова, К. Бюхера, Л. Велихова и других, которые определили город и деревню в качестве самостоятельных субъектов самоуправления.

Монополизация власти в СССР всех уровней административно-командной системой в 30-е годы XX в. привела к тому, что самоуправление было практически ликвидировано. Сама проблематика самоуправления рассматривалась в контексте государственного управления на местах. В этот период вопросы местного управления затрагивались поверхностно, не предпринимались попытки анализа взаимосвязи местного, традиционного уклада жизни населения с существующими формами института власти.

С 1950-60-х годов самоуправление вновь становится объектом изучения отечественных исследователей (С.Н. Братуся, А.К. Белых, В.А. Пертушица и др.) и официальных властных структур. Анализируется деятель-

ность местных Советов, представляющих собой одновременно органы государственного управления на местах и общественное самоуправление.

Во второй половине 80-х годов XX в. в связи с необходимостью совершенствования организационной структуры Советов появились труды Г.В. Дыльнова, И.П. Ильинского, Ю.И. Скуратова, Ю.А. Тихомирова и др.

В 1990-е годы характер отечественных исследований определялся направлением реформ в российском государстве, в том числе и в области местного самоуправления. Принципы местного самоуправления получили законодательное и конституционное оформление. А основой современного российского муниципального законодательства и институционализации муниципальной власти стали Конституция РФ и Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (2003г.).

За последние годы появляется ряд публикаций ученых по данной проблеме (С.А. Авакьян, Г.А. Айдаев, С.С. Балданов, Г.В. Барабашев, Ю.В. Баташова, Н.С. Бондарь, С.Н. Быков, В.И. Васильев, А.Г. Воронин, И.В. Выдрин, А.А. Дабалаев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Н.С. Межлумян, Н.В. Постовая, В.В. Таболин, Д.С. Санжиева, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и др.) .

Специфика становления местного самоуправления в субъектах РФ рассматривается в работах А. Антиньева (Пермская обл.), Ю.Б. Джабраилова (Республика Дагестан), А.Р. Еремина (Республика Мордовия), В. Ковалева (Республика Коми), О.Д. Романовой (Республика Саха (Якутия), О.А. Рыбакова (г. Москва) и других авторов. Анализ становления и развития местного самоуправления на локальном уровне в данных работах включает рассмотрение специфики организации самоуправления в России в целом и на уровне субъекта РФ в частности.

Публикации исследователей по проблемам становления местного самоуправления затрагивают отдельные аспекты данной проблемы, касающиеся преимущественно юридических и политологических сторон

самоуправления. Социологические аспекты самоуправления еще не стали объектом пристального внимания ученых.

Объектом исследования является социальный институт местного самоуправления.

Предмет исследования – процесс становления института местного самоуправления на современном этапе развития российского общества (на примере Республики Бурятия).

Цель исследования состоит в выявлении основных тенденций и форм становления местного самоуправления в современном российском обществе (на примере Республики Бурятия).

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач**:

- определение характера институционализации новой системы местного самоуправления в России;
- рассмотрение российского и зарубежного опыта становления системы местного самоуправления и оценка роли населения в различных системах местного самоуправления;
- установление тенденций становления местного самоуправления;
- исследование особенностей формирования структуры органов местного самоуправления;
- эмпирическое определение степени восприятия населением института местного самоуправления и готовности граждан к участию в деятельности местного самоуправления;
- разработка рекомендаций по оптимизации института местного самоуправления.

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, нормативно-правовые акты, материалы периодических изданий и Internet-ресурсы.

Автор руководствовался принципами объективности, системности, сочетания исторического и логического анализов, раскрытия соотноше-

ния общего и особенного в процессе становления и развития предмета исследования, методами сравнений и аналогий и др.

Основную базу источников исследования представляют Конституция РФ, Конституция Республики Бурятия, федеральные законы, законы субъектов Федерации, указы Президента РФ, постановления законодательных и исполнительных органов власти и управления, материалы министерств и ведомств РФ по вопросам местного самоуправления.

Важную для исследования группу источников составили документы представительных и исполнительных органов местного самоуправления. В их числе уставы муниципальных сообществ.

Особую группу источников представляют материалы из интернета. Здесь сконцентрирован большой аналитический материал и источники, широко представлены обзоры прессы по вопросам местного самоуправления.

В качестве **эмпирического материала** выступили материалы российской и республиканской служб статистики, результаты собственного социологического исследования.

Диссертантом было проведено социологическое исследование осенью 2009 г. с помощью анкетного опроса в г. Улан-Удэ, Закаменском, Курумканском, Иволгинском, Кабанском и Кяхтинском районах Республики Бурятия. Репрезентативная выборка респондентов составила 1452 совершеннолетних жителя и была квотирована по полу, возрасту и месту проживания (городское и сельское население, распределенное по районам и городу республики).

В процессе диссертационного исследования автором были применены социологические методы: анкетирование, интервьюирование, анализ документов.

Для обработки результатов использовались такие программные продукты, как SPSS 13.0 и EXCEL 2007.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- системно раскрыто понятие институциональной организации ме-

стного самоуправления, в том числе систематизированы переменные для сравнения различных моделей институциональной организации местного самоуправления по выявленным измерениям;

-особенности регионального развития института местного самоуправления зависят от ряда объективных факторов (прежде всего, социально-экономическая ситуация в регионе) и совокупности субъективных позиций (уровень социальной активности населения, взаимоотношение государственных структур региона и органов местного самоуправления и т.д.). В зависимости от складывающихся условий региональные особенности определяют разнообразие организационных форм и структур местного самоуправления, проводимой органами муниципальной власти социально-экономической политики и, соответственно, приводят к различным результатам развития местного сообщества;

-выявлено, что местное самоуправление воспринимается населением Республики Бурятия неоднозначно, большинство жителей не видят в данном социальном институте самостоятельного значения, не понимают сущность выполняемых функций, не разделяют муниципальное управление с государственным;

-показано, что процесс завершения правового и организационного этапов оформления системы местного самоуправления в Республике Бурятия практически закончен. Сформированные муниципальные образования обладают всем необходимым набором условий для эффективной управленческой деятельности.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что научные выводы и материалы могут быть использованы при дальнейшем изучении проблем местного самоуправления в Российской Федерации, результаты, выводы и оценки диссертации могут способствовать совершенствованию законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, современных муниципальных структур, общественно-политических организаций и движений. Также полученные

результаты могут применяться в преподавании соответствующих курсов, спецкурсов и спецсеминаров по указанной проблематике и т.д.

Основные положения, выносимые на защиту:

- местное самоуправление в современной России, сформировавшись под влиянием, как исторического опыта, так и в связи с реформированием общества, приобрело все более значимые признаки социального института. Особенностью российской системы становления местного самоуправления является доминирование государственной власти при выборе форм и методов муниципальной власти, реформирование местного самоуправления «сверху», а не через участие населения;

- основными проблемами института местного самоуправления являются слабость гражданского общества, низкий уровень общественной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления. Серьезным препятствием является также сопротивление бюрократии всех уровней, финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением;

- результаты проведенных социологических исследований показали, что население не готово на данном этапе воспринимать институт местного самоуправления как полностью отвечающий запросам жителей, при этом не наблюдается рост активности участия граждан в решении проблем местных сообществ;

- эффективность деятельности института местного самоуправления определяется степенью вовлеченности жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Реальное заинтересованное участие жителей в управлении собственными ресурсами для удовлетворения местных потребностей составляет основу развития местного самоуправления. Вместе с тем, методы и формы вовлечения населения в управление и повышение активности граждан являются важной задачей деятельности самих органов местного самоуправления;

– сложившаяся ситуация в современной России и реформирующаяся модель местного самоуправления имеют противоречивые тенденции. Во-первых, реформы местного самоуправления чаще всего инициируются «сверху» государственной властью, при этом не учитывается в должной мере (экологическая, национальная, религиозная, территориальная) специфика регионов. Во-вторых, цель, смысл и конечный результат, проводимых властью реформ не всегда понятны населению, что не только не способствует развитию инициативы «снизу», а, наоборот, вызывает негативную реакцию и протест со стороны населения. Данная ситуация ограничивает возможности формирования и эффективного развития нормальных отношений системы местного самоуправления.

Апробация работы. Результаты проведенного исследования апробированы в докладах автора на ежегодных научно-практических конференциях преподавателей Бурятского государственного университета (Улан-Удэ, 2007, 2009), на научных конференциях: Научный и инновационный потенциал Байкальского региона глазами молодежи (Улан-Удэ, 2003, 2004), XI Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 2004), Воспитательное пространство сельской школы (Улан-Удэ, 2005), Социально-стратификационная дифференциация российского общества (Москва – Улан-Удэ, 2006), Проблемы профессиональной подготовки управленческих кадров в современных условиях (Улан-Удэ, 2008), Россия: ключевые проблемы и решения (Москва, 2009).

По теме диссертационного исследования опубликовано 12 работ, в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и состояние разработанности темы исследования, формируются цель, гипотеза, объект и

предмет исследования, его методологическая основа, правовая, научная, эмпирическая база, изложены новизна научного исследования, выносимые на защиту положения, раскрывается практическая значимость, апробация работы.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы исследования процесса становления института местного самоуправления в современном российском обществе»** включает два параграфа, в которых изложены теоретико-методологические основы исследования местного самоуправления как социального института, рассмотрены особенности организации местного самоуправления и вовлечения в него населения в России и за рубежом.

В первом параграфе **«Местное самоуправление как социальный институт»** местное самоуправление рассматривается как общественный феномен, изучены закономерности возникновения, функционирования и развития социально-территориальной общности, её социально-экономической природы, структуры воспроизводства, образа жизни, связи с природными и материальными факторами внешней среды, особенности систематизации характеристик, образующих сообщество факторов. Местное сообщество с социологической точки зрения представляет собой исторически сложившуюся в процессе территориального общественного развития труда внутренне дифференцированную подсистему общества.

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

Элементы местного самоуправления, зародившиеся в древности, к настоящему времени оформились в самостоятельный социальный ин-

ститут со всеми признаками и специфическими, но очень важными функциями. На формирование данного института оказывает влияние система и эволюция организации общества и государственных структур. В зависимости от комплекса исторических, социально-экономических и территориальных особенностей становления возникло несколько национальных моделей организации местного самоуправления. Отличия национальных моделей носят организационно-правовой характер, который оказывает влияние на взаимосвязь государственной власти и населения, однако по своим функциям различные модели местного самоуправления практически не различаются.

Во втором параграфе **«Особенности организации местного самоуправления и вовлечения в него населения: зарубежный и отечественный опыт»** исследуется процесс формирования и эволюция местного самоуправления, выявляются общие и специфические особенности развития основных исторических форм местной власти.

Предшественниками современного местного самоуправления можно считать демократию античного мира, сельские общины и особенно средневековые вольные города, имевшие собственные администрацию и судебную власть, внешнеторговые связи, а также высокую степень финансовой самостоятельности.

В мировой практике различают две основные теории местного самоуправления: государственную и общественную, которые в основном сформировались в XIX веке.

Сторонники общественной теории или теории свободной общины к трем конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) присоединяли еще и общинную власть. Основная идея данной теории заключается в том, что община возникла ранее государства и вследствие этого имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование.

В противоположность вышеописанной теории свободной общины государственная теория видит в местном самоуправлении лишь часть государства и потому невозможно точное разграничение общинных и государственных дел. Согласно ей, общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на местах, и источником власти общины служит государство.

В последнее время многие современные ученые придерживаются государственно-общественной теории, которая объединяет обе предыдущие теории. Данная теория предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения.

Прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т.д.). Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая приглашение князя, игравшего только роль военачальника. Отличительными чертами организации можно считать нерегулярность собраний, отсутствие формальных основ, неопределенность вопросов, выносимых на обсуждение. В сельской местности издревле существовала крестьянская (мирская) община на базе общей (общинной) земли, которая могла перераспределяться между её членами. Община, получившая обобщенное наименование «земля», характеризовалась различными видами промыслов и производства.

Однако со времён Ивана Грозного, уничтожившего Новгородскую и Псковскую республики, вплоть до 1917 г. в России установилась жёсткая система центральной власти. В этот период самоуправленческие начала в российской государственной системе то усиливались, то ослабевали. Надо заметить, что в российском законодательстве, вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 года, термин «местное самоуправление» почти не употреблялся.

Интерес к идее местного самоуправления вернулся во второй половине 1980-х. гг. и связан с общими демократическими преобразованиями, инициированными перестройкой. Его непосредственным стимулом послужили не политические, а экономические мотивы.

Практика реализации местного самоуправления выявила ряд серьезных недостатков и нерешённых проблем. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве существенно подорвали финансовую базу местного самоуправления и превратили большинство муниципальных образований в остро дотационные. На органы местного самоуправления был возложен значительный объём государственных полномочий, не обеспеченных финансированием.

Вместе с тем, в результате реформ местного самоуправления впервые за постсоветский период публичная власть начинает полноценно работать на самом близком населению уровне – муниципальном.

Местное самоуправление накапливает положительный опыт функционирования в качестве социального института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Во второй главе **«Основные направления становления местного самоуправления и отношения к нему населения»**, состоящей из трех параграфов, анализируются основные организационные особенности современной системы местного самоуправления в России и Республике Бурятия, вся динамика развития местного самоуправления применительно к специфическим условиям общественного развития региона.

В первом параграфе **«Качественные изменения в структуре органов местного самоуправления»** рассмотрена формируемая система муниципальной власти в Российской Федерации.

В настоящее время формируется так называемая двухуровневая система муниципальной власти в сельской местности и одноуровневая – в городской. Вся территория субъектов Российской Федерации разграничивается между поселениями. Законодательно определено, что посе-

ления классифицируются на сельские и городские, что определяется административно-территориальным характером организации местного самоуправления.

В Республике Бурятия 241 сельское поселение и 18 городских, входящих в состав муниципального района.

Поселения, как городские, так и сельские, являются первой ступенью муниципального управления, имеющие большой перечень вопросов, отнесенных к компетенции местного самоуправления и касающихся всех сфер жизни населения на территории поселения.

Следующий уровень организации местного самоуправления – муниципальные районы. В настоящее время муниципальный район – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, в отличие от первого уровня, муниципальные районы могут исполнять отдельные государственные полномочия. Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. В Республике Бурятия в настоящее время существует 21 муниципальный район.

Существует и иной тип муниципального образования - городской округ. Для создания такого типа организации местного самоуправления

необходим ряд предпосылок. Во-первых, наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения. Во-вторых, наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных вопросов местного значения. В Республике Бурятия действуют 2 городских округа (города Улан-Удэ и Северобайкальск), не связанные с муниципальными районами.

Формирование системы местного самоуправления осуществляется только при наличии обязательных для муниципальной власти органов и условий. Первое из них – наличие представительного органа власти. Данный орган является демократическим элементом местной власти, носителем интересов избирателей.

Следующий обязательный орган местного самоуправления для всех типов муниципальных образований – глава муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В Республике Бурятия только в Джидинском районе глава был выбран из состава депутатов. Во всех остальных муниципальных образованиях главы избирались непосредственно населением.

Третьим обязательным условием является наличие местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Такой орган наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В современной России организация местного самоуправления стандартизирована в связи с законодательным закреплением на федеральном уровне основных требований к муниципальной власти. Вместе с тем, имеются региональные особенности организации местного самоуправления. Данное обстоятельство связано с возможностью самих органов местного самоуправления и населения конкретного муниципального образования не только решать вопросы местного значения, но и формировать те организационные структуры, которые смогут эффективно действовать в местных условиях. В этом и проявляется гибкость и разнообразие организационной системы местного самоуправления в современной России.

Во втором параграфе **«Пути оптимизации деятельности местного самоуправления»** обоснованы объективные и субъективные факторы развития данного института, наличие социальных ресурсов для эффективной деятельности муниципальных образований.

Важнейшим фактором развития местного самоуправления является включение в процесс управления территорией населения непосредственно муниципальных образований. Поэтому необходимо донесение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления.

В части разграничения предметов ведения необходимо уйти от размытых формулировок и определения местных вопросов. В то же время автор предлагает разделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные.

Значительную роль в процессе оптимизации местного самоуправления играет материально-финансовая основа местного самоуправления. Поэтому необходимо закрепление за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также и для федеральных и региональных бюджетов.

Обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения рамок государственного контроля местного самоуправления.

В третьем параграфе **«Отношение населения к институту местного самоуправления»** было выявлено отношение населения к местным органам власти, поскольку именно население является основным потребителем муниципальных управленческих услуг. С этой целью в практике муниципального управления необходимо проведение социального мониторинга.

Поскольку местное самоуправление подразумевает широкое участие населения в управлении, автором была изучена степень участия населения муниципальных образований в решении местных проблем и отношение населения к местным органам власти, поскольку последнее является важнейшим показателем того, насколько успешно идет процесс становления местного самоуправления.

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

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

Доверие к местному органу власти усиливается по мере перехода к более старшим возрастным группам.

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

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

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

Проблема неучастия граждан в делах общества является наиболее важной. Диссертант, опираясь на результаты собственного социологического исследования и работы других социологов, объясняет ее неразвитостью общей и политической культуры, беспомощностью населения перед властью любого уровня, патерналистскими и иждивенческими установками в массовом сознании, информационной закрытостью органов местного самоуправления, слабостью институтов гражданского общества, не способных защитить интересы людей, самое главное – отсутствием желания, возможности и способности приобщать население к управленческим процессам.

В целом, местное самоуправление воспринимается населением в качестве института публичной власти, нежели формы самоорганизации общества, причем института, пока развивающегося под сильным влиянием государственной власти. При этом граждане осознают значимость местной власти, в том числе обусловленную близостью непосредственно к жителям и отмечают потенциал местного самоуправления в решении вопросов жизнедеятельности.

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

Содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. Базаров А.Ц. Состояние муниципальной власти в современных условиях (на материалах Республики Бурятия) / А.Ц. Базаров // Вестник Бурятского государственного университета, серия «Философия, социология». Выпуск 12. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2006 г. – С. 252-257 (реферируемое издание).

2. Базаров А.Ц. Теоретические концепции муниципальной власти за рубежом / А.Ц. Базаров // Вестник Бурятского государственного университета, серия «Экономика». Выпуск 4. - Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2006. – С. 20-29 (реферируемое издание).

3. Базаров А.Ц. Пути совершенствования деятельности местного самоуправления / А.Ц. Базаров // Вестник Бурятского государственного университета, серия «Философия, социология, политология, культурология». Выпуск 6. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2008 г. – С. 222-226 (реферируемое издание).

4. Базаров А.Ц. Совершенствование функционирования сельского самоуправления / А.Ц. Базаров // Вестник Бурятского государственного университета, серия «Экономика». Выпуск 2. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2010. – С. 106-109 (реферируемое издание).

5. Базаров А.Ц. Вертикаль власти: взаимодействие центра, федеральных округов, регионов и местного самоуправления / А.Ц. Базаров // Научный и инновационный потенциал Байкальского региона глазами молодежи: материалы научной конференции, ч. 1. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2003 г. - С. 79-80.

6. Базаров А.Ц. Пути взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления на современном этапе развития России / А.Ц. Базаров // XI Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов»: материалы на-

учной конференции, том 3. - Москва: издательство Московского университета, 2004 г. – С. 209-213.

7. Базаров А.Ц. Становление муниципальной власти как особого социального института (на примере Республики Бурятия) / А.Ц. Базаров // Научный и инновационный потенциал Байкальского региона глазами молодежи: материалы научной конференции. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2005 г. – С. 82-85.

8. Базаров А.Ц. Роль местного самоуправления в социальном управлении / А.Ц. Базаров // Воспитательное пространство сельской школы: материалы II региональной научно-практической конференции. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2005 г. – С. 230-236.

9. Базаров А.Ц. Структура территориальных общностей муниципального образования в современном российском обществе / А.Ц. Базаров // Социально-стратификационная дифференциация российского общества: материалы международной научной конференции, т. 2. – М. – Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2006 г. – С. 246-249.

10. Базаров А.Ц. Социальные ресурсы муниципальной власти / А.Ц. Базаров // Труды молодых ученых и аспирантов Бурятского государственного университета. - Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2006 г. – С. 107-110.

11. Базаров А.Ц., Межлумян Н. С. Основные формы развития качественного состава муниципальных служащих / А.Ц. Базаров, Н.С. Межлумян // Проблемы профессиональной подготовки управленческих кадров в современных условиях: материалы международной научно-практической конференции. – Улан-Удэ: издательство Бурятского госуниверситета, 2008 г. – С. 53-57.

12. Базаров А.Ц. Пути развития деятельности органов местного самоуправления / А.Ц. Базаров // Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 8. Ч. 1.- М.: Изд-во РАГС, 2009 г. - С. 32.

Подписано в печать 14.01.2011. формат 60х84 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman.
Усл. печат. л. 1,25. Тираж 100 экз. Заказ № 09

Издательский центр «Юхта», 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 38, 29/3