

На правах рукописи

КРАЮШКИНА Елена Анатольевна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Саратов – 2008

Работа выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина»

Научный руководитель	доктор социологических наук, профессор ТАРСКИЙ Юрий Иванович
Официальные оппоненты:	доктор социологических наук, профессор АНИКИН Леонид Сергеевич; доктор политических наук, профессор СУРОВОВА Ольга Викторовна
Ведущая организация	ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»

Защита состоится «12» декабря 2008 года в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 502.005.01 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» по адресу:

410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корпус 1, ауд. 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина».

Сведения о защите и текст автореферата диссертации размещены на сайте ПАГС (www.pags.ru).

Автореферат разослан «06» ноября 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю.А. Корсаков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена всеобщим интересом, ориентирующим российский социум на решение вопросов, связанных с необходимостью формирования институтов гражданского общества, определения и актуализации параметров, способствующих функционированию института самоуправления как неотъемлемой части открытой, динамичной, эффективной социальной системы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно путем референдумов, прямых, всеобщих тайных выборов глав федеральной и региональной исполнительной власти, народных представителей на федеральном, региональном и местном уровнях, проведения народных правотворческих инициатив, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако в условиях радикальных социально-экономических и политических изменений трансформируются идеологии, жизненные стили, престижные оценки, происходит смена культурных систем, которые служат формулой легитимации принятого социального порядка и определяют реальное восприятие гражданами России деятельности и эффективности местного самоуправления. Это обусловлено тем, что органы местной власти должны способствовать реализации личных прав и свобод населения, выражая его интересы и выступая действенным инструментом их защиты.

Социализация человека и его социальное развитие, как правило, осуществляются в составе какой-либо социальной общности – в семье, учебном, производственном, спортивном, профессиональном, религиозном, политическом или ином коллективе. Поэтому реализация индивидуальных интересов каждого и их социальная защита невозможна без реализации и социальной защиты интересов той организованной группы людей, в составе которой находится данный индивид. Местное самоуправление призвано выражать и последовательно отстаивать групповые интересы населения, и только через защиту организационно-групповых интересов оно может защитить интересы конкретных личностей. Необходимо отметить, что система местного самоуправления, сложившаяся в дореформенный период, далеко не всегда была способна в полной мере удовле-

творить потребности населения. Регионы не справлялись со своими обязательствами, поскольку отсутствовал действенный механизм распределения полномочий и перераспределения ресурсов, направленных на удовлетворение потребностей населения, что вылилось в необходимость реформы в сфере местного самоуправления, требующей также преодоления социальной апатии общества.

В настоящее время актуальной задачей местных властей становится создание различных организационных форм, способов, средств, направлений деятельности, способствующих как можно более полному вовлечению населения в решение местных проблем, стимулированию интереса и инициативы к самоорганизации. Именно это обстоятельство формирует исследовательский интерес к указанной проблематике, так как явно ощущается социальный запрос на методологически осмысленную информацию, освещающую многогранные аспекты деятельности местного самоуправления.

Главным аргументом обращения автора к изучению данной проблемы явилась уверенность в том, что реализация новых методов управления в интересах всего населения на уровне муниципалитета должна измеряться эффективностью и частотой «обратной связи» при наличии отлаженных механизмов оценки результатов со стороны общественности. Этот процесс оказывается напрямую связанным с функционированием институтов гражданского общества.

Перед региональными управленческими структурами стоит задача повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе прав, установленных законодательством Российской Федерации. Несмотря на очерченный в законодательстве круг вопросов местного значения, установленный им характер взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, порядок и условия наделения их отдельными государственными полномочиями и соответствующими материальными и финансовыми средствами не всегда являются эффективными. Для органов местного самоуправления одной из основных проблем становится определение соотношения прав, обязанностей и полномочий каждого из объектов муниципального управления.

Противоречие между задачами построения гражданского общества в России и неэффективностью деятельности его институтов особенно проявляется в процессе несбалансированного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это обстоятельство актуализирует необходимость всестороннего и глубокого исследования проблематики, связанной с концептуализацией понятия «эффективность местного самоуправления» как на общегосударственном уровне.

не, так и в региональном аспекте. Этим и обусловлен выбор темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. В мировой общественно-политической мысли понятие «гражданское общество» существует не одно столетие. Эта категория выступает предметом исследования различных наук – теории государства и права, философии, истории, политологии, социологии. Множество публикаций свидетельствуют об актуальности и общественной значимости изучаемой проблемы, подтверждают серьезный научный интерес к всестороннему изучению условий становления и функционирования гражданского общества.

В центре многочисленных исследований – история становления гражданского общества в процессе формирования местного самоуправления. Первые описания городской жизни можно представить как своеобразные социологические исследования. М. Вебер в 1890-е годы, обращаясь к характерным формам ассоциации и социальной жизни в городской среде, отмечал роль городского управления в трансформации общества. С образованием Чикагской школы в 1920 г., одним из представителей которой был Л. Вирт, проблемы городского управления стали специальной областью изучения. Сосредоточившись на вопросах социального порядка и организации, сторонники этой школы проводили эмпирические исследования социальных характеристик районов в пределах городского управления. Деятельность местного самоуправления как субъекта гражданского общества в контексте общих теоретико-методологических подходов изучалась в работах Э. Гидденса, Ж. Шевалье, М. Дюверже и других авторов. При исследовании первичных институтов городского сообщества и их влияния на формирование местного самоуправления продуктивным оказывается обращение к трудам Ф. Знанецкого, К. Маркса, Д. Марковича, Дж. Скотта, М. Кастельса, Я. Щепаньского. Общие вопросы территориального деления городского пространства исследуются в работах Э. Берджесса; основы политико-гражданского общества и теории местного управления рассматриваются в произведениях А. Грамши. Концепция взаимодействия властей в территориальной структуре общества целостности разработана Р. Редфилдом. Труды А. Мендра, Т. Шанина посвящены вопросам взаимодействия субъектов городского сообщества в его жизненном пространстве, особенностям городского менталитета, специфике управления городом как объектом социологического исследования.

Особый интерес к проблемам местного самоуправления в России возник в середине XIX века в рамках осуществления земской реформы. В трудах Б. Чичерина, В. Лешкова, А. Васильчикова ставились вопросы о соотношении степени централизации органов местного самоуправления

и вышестоящих органов; делалась попытка выявить формы соотношения прав и обязанностей органов местного самоуправления и органов государственными власти; обсуждались правовые основы самоуправления, а также возможная степень его реализации в российских условиях.

Становлению и развитию местного самоуправления в России существенное внимание уделяли представители русской социально-философской и юридической мысли: С. Соловьев писал об особом пути развития местного самоуправления в рамках идеи славянофильства и «генезиса государственного, и общественного быта»; теоретическую основу идеальной общественной структуры разработал П. Новгородцев; К. Аксаков, отрицая родовой быт, настаивал на необходимости развития быта общинного, то есть преобладания в государственном устройстве общественно-социального начала; А. Хомяков исследовал юридический аспект развития управления на местах; М. Коялович связывал природу взаимоотношений государства и общества с российской ментальностью.

С позиции историка описал «древнерусскую администрацию» в своих работах В. Ключевский и обосновал взаимосвязь социально-экономического и политического развития Руси до конца XVII века. Ряд фундаментальных вопросов древнерусской истории – образование городских волостей вокруг торговых центров великого водного пути, происхождение и сущность удельного порядка в северо-восточной Руси, состав и политическая роль московского боярства, сущность московского самодержавия, бюрократический механизм Московского государства XVI–XVII веков, – исследованных в труде «Боярская Дума Древней Руси», получили классическое решение и приобрели всеобщее признание, став необходимой основой для изысканий историков последующих эпох.

Вопросы социальной организации муниципального образования находятся в центре внимания таких исследователей, как О. Алексеев и В. Скребнев; инновациями в сфере управления на местах занимался В. Лысиков.

На разработку концептуальной основы реформирования системы самоуправления направлены усилия ученых системы РАГС. Активную деятельность в сфере местного самоуправления ведут представители саратовской социологической школы. Многие современные исследователи, анализируя актуальные проблемы местного самоуправления, учитывают как российский, так и зарубежный исторический опыт социального управления (С. Наумов, И. Овчинников, В. Абрамов, О. Фомин). Практические аспекты управления на местном уровне анализируются такими учеными, как А. Костюков, И. Постовой, Р. Маннапов, В. Рябов, в трудах которых содержатся положения, раскрывающие роль традиций в становлении современных самоуправленческих форм.

Обзор научной литературы позволяет сделать вывод, что существует целый ряд вопросов, до настоящего времени не вполне разработанных исследователями. Представляется, что недостаточно точно определена степень необходимой соподчиненности структурных подразделений органов местного самоуправления между собой, а также не выверены параметры оптимального структурирования городского самоуправления. Пока не имеется подробно разработанной схемы бесконфликтного внедрения новых структур самоуправления в социальное пространство городов. Отсутствуют развернутые оценки применения отечественного самоуправленческого опыта в формировании демократических традиций городского сообщества. Недостаточно полно раскрыта роль городских социальных институтов как факторов формирования органов местного самоуправления.

Все эти проблемы свидетельствуют о необходимости поиска инновационных путей и подходов к повышению эффективности местного самоуправления. Указанные обстоятельства во многом предопределили теоретико-методологический и методический характер настоящего диссертационного исследования, круг рассматриваемых вопросов, цель, задачи, объект, предмет исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Цель исследования – выявление региональной специфики и определение возможных путей повышения эффективности социальной организации местного самоуправления.

Реализация заявленной цели обуславливает необходимость постановки и решения следующих исследовательских задач:

- выявить социальный смысл реформирования местного самоуправления в современной России;
- систематизировать основные исторические формы местного самоуправления;
- проанализировать зарубежные модели местного самоуправления;
- осуществить позиционирование местного самоуправления в системе социального менеджмента и политики;
- определить степень влияния социально-политической активности населения региона на формирование местного самоуправления;
- выработать основные направления оптимизации модели местного самоуправления в условиях становления гражданского общества.

Объектом диссертационного исследования является местное самоуправление как социальный институт.

Предмет исследования – региональные аспекты повышения эффективности местного самоуправления на современном этапе становления гражданского общества в Российской Федерации.

Методологическая основа и теоретические источники диссертационного исследования. Методологическая база исследования в его целевой направленности на выявление региональной специфики и определение возможных путей повышения эффективности социальной организации местного самоуправления складывалась прежде всего из академической рефлексии целостного подхода и привлечения достижений из разных областей современного социального знания.

В рамках изучения государства как целостной структуры работы М. Вебера представляют интерес с точки зрения анализа классовой дифференциации и современной массовой демократической политики. По мнению немецкого ученого, ни одно государство не может быть полностью бюрократическим – на вершине стоит либо монарх, либо президент, либо избранные лидеры; выделенные ученым принципы бюрократии легли в основу функционирования аппарата государственной власти.

Социальная теория исследования городов представлена в трудах Р. Парка и Э. Берджеса, разработавших модель городской социокультурной среды, выделенной на базе локальных сообществ («концентрических зон») по различным основаниям. Определенный авторский интерес проявлен к исследованиям М. Кастельса по «новой социологии города», в которых проводится сравнительный анализ городских общественных движений и сообществ как форм самоорганизации граждан, и работе Л. Вирта о развитии городских поселений в процессе урбанизации. Немаловажное значение для изучаемой проблемы имеют труды Э. Гидденса о гражданском обществе, где «интегральное понятие государства» воспринимается как синтез политического и гражданского обществ. Взаимосвязь политического и гражданского обществ с государством отражена и в работах А. Грамши. В противовес современным общепринятым теориям общества приводится тезис Дж. Скотта о том, что сложность местного управления заведомо исключает не только эффективность так называемых «простых» решений, но и обнаруживает невозможность оптимизации политических решений сверху, оказывающихся тотальными и потому асоциальными.

При изучении городского управления важное значение отводится концепции село-городского континуума, согласно которой между сельскими и городскими общинами имеется градация по определенным типам. Концепция была разработана в 1920 г. П. Сорокиным, а позднее дополнена Р. Редфилдом. Данное понятие раскрывает геополитически и исторически обусловленный контраст между сельским и городским типом управления.

В концептуализации и анализе теоретической модели городской социокультурной среды автором диссертационного исследования были ис-

пользованы социологические идеи, содержащиеся в трудах представителей русской социально-философской и юридической мысли: В. Соловьева (о славянофильстве и возможности его вырождения); Б. Чичерина (о степени централизации взаимоотношений органов местного самоуправления и вышестоящих органов; об административно-территориальном делении); В. Лешкова (об общине, основах самоуправления), утверждавшего, что «не опека или патронатство государства над частными лицами, а взаимодействие частного с общим составляет задачу общественного права»; К. Аксакова и В. Ключевского (об исторических формах местного управления); А. Хомякова (о юридических основах местного управления); М. Кояловича (о структурах российской ментальности и природе взаимоотношений государства и общества).

При решении поставленных в диссертационном исследовании задач автор стремился придерживаться синтеза различных социальных теорий в той степени, насколько это способствует достижению поставленной цели.

Эмпирическая база исследования. Диссертационное исследование основывается на данных, полученных в ходе социологических опросов, проведенных центром информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина». В его ходе делалась попытка выявить мнение населения муниципальных образований области об эффективности реформирования местного самоуправления во исполнение Перечня мероприятий областной целевой программы «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2006–2008 годы». Среди методов сбора социологической информации преобладали анкетный опрос, лейтмотивные интервью. Эмпирическая информация была получена с использованием различной степени авторской включенности в социологическое исследование.

Источниковую базу исследования дополняет вторичная социологическая информация: данные социологических исследований института социологии РАН, ВЦИОМ, ФОМ, Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Применение различных исследовательских приемов и методов дало возможность проведения всестороннего и объективного анализа обозначенного автором предмета изучения, решения поставленных задач и достижения цели диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- выявлен социальный смысл реформирования местного самоуправления как одного из основных институтов гражданского общества;
- путем анализа моделей местного самоуправления определены ба-

зовые концепты повышения эффективности функционирования местного самоуправления;

- осуществлено позиционирование местного самоуправления в системе социального менеджмента и государственной политики;

- на основе эмпирического анализа выявлены региональные особенности проявления гражданских инициатив и предложена унифицированная модель принятия политических решений в работе органов местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1. В настоящее время в рамках проводимой реформы местного самоуправления законодательно закреплены объемы полномочий субъектов РФ, но этого недостаточно для устранения противоречий между определением границ хозяйственной деятельности региона и его ресурсным обеспечением. Главным смыслом реформирования местного самоуправления является поиск эффективных путей взаимодействия государственной и местной власти.

На основе анализа зарубежного и отечественного опыта местного самоуправления было выявлено, что такое взаимодействие может быть представлено в трех измерениях: как носителей властных полномочий, как субъектов муниципальной собственности и как субъектов хозяйствования (предпринимательской деятельности). Взаимодействие регионов как носителей властных полномочий может способствовать построению системы управления, направленной на формирование новых и развитие имеющихся жизнеобеспечивающих структур местного самоуправления. Наделение регионов достаточными правами в управлении собственностью является одним из условий обеспечения комфортного проживания населения на соответствующей территории. Для этого регионам необходимы собственные источники финансирования. Полное или частичное финансирование позволит предоставлять населению новые услуги более высокого качества, создать комфортные условия жизни, а также обеспечить более высокую эффективность работы органов местного самоуправления.

2. В условиях становления гражданского общества местное самоуправление в системе современного социального менеджмента приобретает ключевую позицию, поскольку обеспечивает социальное партнерство между обществом, государством и бизнесом, заинтересованных в развитии соответствующей территории.

Система социального менеджмента представляет собой комплексное взаимодействие социальных организаций, структур и специалистов, объединенных в органы управления и обладающих финансово-экономическими и хозяйственно-техническими ресурсами. Эффективность этого взаи-

модействия напрямую связана с проведением независимых экспертиз, обеспечивающих обратную связь и устойчивость данной системы. В настоящее время такие экспертизы зачастую носят формальный характер. Поэтому возникает потребность в создании экспертного сообщества, способного осуществлять комплексную оценку социально значимых проектов. Необходимым условием, обеспечивающим объективность и достоверность экспертных оценок, является наличие в составе данного сообщества представителей общественности. Подобное взаимодействие позволит развивать приоритетные направления для конкретного региона и сосредоточить имеющиеся у него ресурсы на решении определенных задач.

3. В повышении качества решения социальных проблем муниципалитета важная роль принадлежит межмуниципальному сотрудничеству, обеспечивающему взаимодействие субъектов местного самоуправления с использованием имеющегося положительного опыта в этой сфере. Приоритетными для такого сотрудничества должны стать те направления, которые непосредственно влияют на качество жизни населения соответствующей территории. В этой связи целесообразной представляется разработка целевых образовательных программ по подготовке квалифицированных специалистов, способных разрабатывать и внедрять в жизнь взаимовыгодные программы и проекты межмуниципального сотрудничества.

4. В ходе исследования динамики реформирования местного самоуправления на современном этапе предлагается унифицированная модель принятия политических решений, относящихся к сфере муниципального самоуправления в регионе. Модель основана на применении инновационных подходов к управлению на местах в рамках социального менеджмента и структурирована по следующим параметрам: управление по результатам в рамках адаптационной структуры, в том числе в сфере предпринимательства; принятие административных регламентов и стандартов публичных услуг; квалифицированное обучение в сфере перепрофилирования и подготовки специалистов государственного и местного управления.

Теоретическая и научно-практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования его основных положений и выводов в дальнейшей научной разработке проблем местного самоуправления. Собранный теоретический и эмпирический материал может быть востребован и использован субъектами политического процесса различного уровня, а также в практической деятельности специалистами органов местного самоуправления, политическими и общественными лидерами и консультантами для выработки эффективных стратегий и технологий в области построения гражданских отношений.

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались на II Всероссийской научно-практической конференции «Саратов: формула идентичности и успеха» (Саратов, 2004); Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы национальной безопасности России» (Саратов, 2004); Всероссийской научно-практической конференции «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса» (Саратов, 2006); межвузовской научной конференции «Российское общество: цивилизационные границы трансформации» (Саратов, 2006); Всероссийской научно-практической конференции «Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов» (Саратов, 2007); международной научно-практической конференции «Механизм взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии» (Саратов, 2008).

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в пяти публикациях общим объемом 2,7 п.л., из которых две статьи опубликованы в периодических научных изданиях, включенных в Перечень ВАК РФ.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих по два параграфа, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, ставятся цели и задачи, определяются объект и предмет исследования, его теоретико-методологическая основа, выявляются научная новизна и практическая значимость работы, приводятся данные об апробации работы.

Глава первая «Социологическая концептуализация местного самоуправления» посвящена рассмотрению основных понятий, связанных с термином «местное самоуправление» как процесса организации социального института, входящего в круг фундаментальных проблем, функционирования гражданского общества и государства. Глава состоит из двух параграфов, в которых анализируется социальный смысл реформирования местного самоуправления в современной России и обосновывается необходимость проводимых инноваций; изучаются зарубежные модели местного самоуправления и выявляется возможность применения их элементов в российских условиях.

В первом параграфе «Социальный смысл реформирования местного самоуправления в современной России» рассмотрена теоретико-методо-

логическая база и обоснован социальный смысл проведения реформы, поставлен вопрос о соотношении и взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте процесса регионализации. Делается попытка объективно оценить готовность регионов к реформе и выявить основные условия для эффективной ее реализации, а также исследуется правовая база реформирования.

В качестве методологической основы использованы работы отечественных и зарубежных ученых в области социологии, антропологии, истории и политологии. Фундаментальным представляется выявление А. Грамши соотношения понятий «общественное» и «государственное» в теории власти и господства. Рассмотрение Б. Чичериным вопроса о «гражданском обществе как о совокупности частных отношений между гражданами» и политических отношений не потеряло своей актуальности и сегодня, что нашло отражение в диссертационном исследовании. Анализ процесса регионализации в контексте исторического прошлого проведен в соответствии с концепцией Э. Гидденса, который, изучив понятие территории, провел различие между юрисдикцией современных национальных государств и доиндустриальных империй. При сравнении имеющихся концепций в сфере разделения полномочий между центром и местной властью исследовательский интерес был обращен к книге Дж. Скотта «Благими намерениями государства», где автор показал, что, независимо от интенций государства как тотального планирующего органа, любые попытки управления сверху с помощью некоего единого плана или схемы действий заведомо губительны для гражданского общества, и проблема здесь не в выборе стиля управления, а в принципиальной невозможности свести исторически сложившиеся условия человеческого бытия к какой-либо единой схеме.

Большое внимание проблемам города и городскому управлению в качестве предшественника местного самоуправления отведено в работах немецко-американского социолога и члена Чикагской школы Л. Вирта, внесшего свой вклад в городскую социологию как организацию власти в развитии больших и малых городов, изменивших «естественное положение общества». Проблемы разделения полномочий отражены в концепции Р. Редфилда, согласно которой между сельскими и городскими образованиями (общинами) имеется градация типов в зависимости от их размера, плотности населения, степени разделения труда, изоляции, смысла общинной солидарности, темпов социального изменения.

В рамках изучения форм самоорганизации граждан использованы исследования социолога и экономиста М. Кастельса («Городской вопрос», «Город и его обыватели»), посвященные сравнительному анализу городских общественных движений и сообществ. По вопросам территориаль-

ного деления авторский интерес обращен к работам Э. Берджесса и разработанной им модели местной (городской) социальной среды.

В диссертации обосновывается необходимость формирования эффективного территориального общественного самоуправления (ТОС) как одной из основ местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление предполагает активную инициативу граждан, а ТОС выступает как координатор инициатив граждан и важнейший элемент их развития. Однако отметим, что в настоящее время ТОС чаще всего рассматривается в качестве дополнения к системе местного самоуправления, что, на взгляд диссертанта, в корне неверно. Территориальное общественное самоуправление должно выступать активной и эффективной частью муниципальной деятельности, направленной на создание благоприятной среды обитания населения муниципальных образований

В качестве особенно важной автором выделена проблема «муниципализации» – процесса местного самоуправления, стимулирующего формирование носителей муниципальных ценностей, что предполагает создание условий для функционирования организованных социальных ячеек, а также стимулирования и поддержки общественно-гражданских инициатив.

Пристальное внимание в процессе реформирования должно уделяться рациональному распределению полномочий с учетом ресурсов, которыми обладает муниципальное образование для их реализации. В его основе лежит такой принцип, как реалистичность и реализуемость вопросов местного значения в соответствии с типом муниципального образования. По мнению автора, это нововведение позволит осуществлять стратегическое планирование, разработку программ развития муниципальных образований, что предполагает возможность финансирования полномочий из местных источников при сохранении тенденции к централизации ресурсов.

В диссертационном исследовании проведена оценка основных этапов реформы местного самоуправления. Итог первого этапа реформы (сентябрь 1994 – август 1995 года) свелся к тому, что центр и регионы пытались усилить свое значение в политической системе общества за счет проведения в законодательстве общих принципов организации МСУ. Местное самоуправление как форма власти стремилось отнять часть власти у центра и большую часть власти регионального уровня. Следующий этап реформы (2003 год – по настоящее время) отмечен неполным соответствием заявленных задач объективному положению вещей.

Социальный смысл реформирования заключается в соединении усилий всех уровней власти через комплексную систему поддержания жизнеобеспечивающих территориальных структур создать достойный уро-

вень и качество жизни граждан. Законодательно закрепленные основы реформирования местного самоуправления, рациональная система распределения полномочий позволят эффективно решать социальные вопросы на местах, укрепляя позиции гражданского общества.

Во втором параграфе *«Анализ зарубежных моделей местного самоуправления»* анализируются модели местного самоуправления зарубежных стран и выявляется возможность использования их элементов в современных российских условиях.

Отмечается, что в зарубежном муниципализме, отличающемся множеством моделей и типов организации местного самоуправления, различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций. Диссертантом рассмотрены базовые модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная, смешанная и советская, а также уникальные самоуправляемые общности. В рамках каждой модели исследованы особенности функционирования органов непосредственной демократии, представительных и исполнительных органов, объем реализуемых ими полномочий и нормативно-правовая база, регулирующая их деятельность.

Диссертант делает вывод о том, что некоторые элементы местного самоуправления зарубежных стран могут быть применены к новой системе местного самоуправления в России. Речь, безусловно, идет о смешанной системе, цель которой объединить эффективные инструменты реализации местной власти с учетом российских условий, менталитета, исторических особенностей и действующей нормативно-правовой базы. В концепции реформирования местного самоуправления в России, по мнению диссертанта, необходимо учесть опыт США по предоставлению самостоятельности муниципальным органам в рамках их полномочий; опыт Франции – в построении иерархической структуры системы местного самоуправления; опыт Германии – в административно-территориальном делении страны.

В российской действительности наиболее актуальной является проблема распределения полномочий органов местной власти по обеспечению достойного качества жизни граждан на соответствующей территории. Обосновывая необходимость реформы в России и обобщая зарубежный опыт местного самоуправления, диссертант заключает, что социальный смысл реформирования местного самоуправления – поиск эффективных путей взаимодействия государственной и местной власти, что является главным условием построения эффективной системы уп-

равления, направленной на формирование новых и развитие имеющихся жизнеобеспечивающих структур местного самоуправления. Однако для выработки путей оптимизации местного самоуправления необходимо определить его место в системе социального менеджмента и политики в условиях становления гражданского общества.

Вторая глава «**Направления оптимизации модели местного самоуправления в условиях становления гражданского общества**» посвящена анализу и выработке мер по повышению эффективности местного самоуправления.

В первом параграфе второй главы «*Позиционирование местного самоуправления в системе социального менеджмента и политики*» местное самоуправление рассмотрено с позиции социального менеджмента – прикладной управленческой науки. Принимая во внимание необходимость совершенствования политики органов местного самоуправления в контексте проводимой реформы, большее значение, по мнению автора, следует уделять его роли в системе социального менеджмента, поскольку все предполагаемые социальные изменения прежде всего направлены на улучшение качества жизни граждан. В этом процессе трудно переоценить роль органов местного самоуправления.

Для определения позиции местного самоуправления в системе социального менеджмента и политики проанализирован Федеральный закон от 6 октября 2003 г. (с посл. изм.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проведено сравнение с соответствующими положениями предыдущего законодательства. Это позволило выявить конкретные направления структурных изменений, которые претерпят субъекты в рамках предполагаемой реформы. Автором отмечено, что в российское законодательство внесены новые положения о разделении полномочий органов власти, их финансовых ресурсах и административно-территориальном делении.

Принципиальное законодательное новшество состоит в том, что население, определяя структуру органов местного самоуправления, само решает вопрос о наличии или отсутствии в муниципальном образовании контрольного и других органов, которые не предусмотрены законом, но могут предусматриваться уставом муниципального образования и по решению населения (прямого или опосредованному) избираться им или создаваться представительным органом муниципального образования. Таким образом, это положение еще более усиливает роль граждан в осуществлении власти, но не отменяет идею всенародных выборов.

Диссертантом проанализирована новая модель управления «Мэр-спикер» и «Сити-менеджер» и в связи с этим выделен ряд основных преимуществ

шеств прямых выборов глав муниципальных образований: повышение уровня как политической, так и моральной легитимности, обеспечивающей более четкое разделение властей между представительным и исполнительными органами местного самоуправления; повышение уровня социальной активности населения в осуществлении местного самоуправления, что способствует росту информированности населения о концепции местного самоуправления в целом, а соответственно и развитию гражданского общества на основе демократических принципов; повышение уровня ответственности субъектов управления перед населением за его действия или в связи с его бездействием.

В диссертации представлены результаты социологического исследования, проведенного с участием автора и посвященного вопросам эффективности реформирования местного самоуправления в рамках Перечня мероприятий областной целевой программы «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2006–2008 годы». Предметом исследования являлась оценка населением муниципальных образований Саратовской области деятельности органов местного самоуправления по реализации ими своих полномочий в решении вопросов местного значения в рамках административной реформы местного самоуправления. Автором проведены опрос населения, сравнительный анализ и мониторинг изменений оценочных показателей в динамике, проанализированы документальные источники. В исследовании приняли участие в качестве респондентов 1004 человека.

Результаты исследования продемонстрировали наличие принципиальных различий в отношении к местному самоуправлению и в готовности к самоорганизации у жителей сел и городов. Отметим, что наметилась тенденция возрастания «хорошо информированных» респондентов о событиях, происходящих в муниципальных образованиях (2006 г. – 17,2%; 2007 г. – 38%).

Зафиксировано также отсутствие у респондентов сформировавшегося устойчивого имиджа муниципальной власти. Данные свидетельствуют об относительно невысоком уровне знания и доверия респондентов по отношению к представителям и структурам местной власти – в городах, и более высоком – в сельских поселениях. Вместе с тем опрос 2007 г. свидетельствует о выправлении этой ситуации. Несмотря на то, что о понятии «местное самоуправление» респонденты в целом наслышаны, принципы формирования современной системы местного самоуправления для большинства респондентов остаются не совсем понятными. В ходе опроса понятие муниципального образования верно интерпретировали 52,3% респондентов районных городов и 61,7% респондентов сел: определили как территорию населенного пункта (села, поселка, города). Как

территорию района это понятие определяют 31,8% респондентов районных городов и лишь 13,3% респондентов сел.

Значительная часть респондентов не идентифицировала конкретное поселение как отдельную муниципальную единицу. В сознании людей наблюдается путаница между понятиями «муниципальное образование» и «муниципальный район». На основе полученных данных, по мнению автора, наиболее эффективными стали бы мероприятия по целенаправленным действиям для формирования имиджа муниципальной власти как института управления, имеющего конкретную структуру. Необходимо также вести активную информационную работу с населением по разъяснению сфер компетенции разных уровней и структур власти, в том числе муниципальной.

В плане самоорганизации населения диссертантом предлагается развивать и использовать высокий потенциал сельского населения к неформальному, неинституционализированному самоуправлению, делая акцент на выявлении неформальных общественных лидеров и вовлекая их в общественно полезную деятельность.

Особую роль в формировании общественного мнения о муниципальных образованиях и создании имиджа власти играют средства массовой информации. Следует пропагандировать имеющиеся примеры самоорганизации общественности по месту жительства, работы, учебы. В условиях очень низкого потенциала населения к самоорганизации катализатором общественного самоуправления, по мнению диссертанта, может стать депутатский корпус. Городские поселения – благоприятная среда для деятельности некоммерческих общественных организаций (НКО), активное сотрудничество муниципальной власти с ними рекомендуется расширять, пропагандировать и поощрять.

В целом автор отмечает желание населения участвовать в местном самоуправлении, но вопрос о возможных формах такого участия вызывает острые дискуссии среди общественности и политической элиты Саратовской области.

Автором диссертационного исследования отмечены возможные изменения в деятельности муниципальных образований в соответствии с принятием поправки к ст. 85 рассматриваемого Федерального закона, позволяющей субъектам Российской Федерации устанавливать порядок избрания глав новых муниципальных образований в случае если этот порядок не был утвержден на референдуме. Так, сегодня перед муниципальными образованиями остро стоит вопрос: какие выборы мэра предпочтительнее – прямые или из состава депутатов, и оба варианта прописаны в законе.

Диссертант обращает внимание на то, что новый закон устанавливает четкое разграничение полномочий между органами государственной

власти и органами местного самоуправления, обозначая перечень вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского округа, муниципальных образований.

Автором выявлены два принципиальных новшества Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: первое состоит в том, что поставлен правовой заслон не обеспеченным материальными ресурсами социальным обязательствам, возлагаемым государством на местное самоуправление; второе – расширены правовые нормы непосредственного осуществления местного самоуправления населением и стали более многообразными формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, диссертант определяет социальный менеджмент как процесс воздействия на общество со стороны государства и отмечает, что местное самоуправление выступает действенным механизмом и гарантом реализации прав и свобод граждан на соответствующей территории. Важным в этом процессе стало законодательное закрепление передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень и гарантированность их реализации посредством обеспечения финансово-материальными ресурсами. Все эти изменения должны быть рассчитаны на положительный социальный эффект, который может быть достигнут, если органы власти всех уровней, обозначив основные пути повышения эффективности деятельности, будут работать в одном направлении. В рамках обозначенных позиций социального менеджмента и политики в условиях становления гражданского общества в России, по мнению диссертанта, имеются некоторые пробелы, но они носят скорее не законодательный, а организационный характер, их ликвидация возможна в процессе повышения эффективности местного самоуправления.

Во втором параграфе второй главы *«Основные пути повышения эффективности местного самоуправления»* автором на основе обобщения предыдущего материала разработаны конкретные пути повышения эффективности местного самоуправления.

Выявив логическую зависимость эффективности местного самоуправления от качества решения вопросов местного значения, автор выделяет следующие принципы эффективного функционирования местного самоуправления:

- широкие возможности и права в вопросах финансовой и хозяйственной самостоятельности;
- значительная свобода действий в сферах, связанных с жизнеобеспечением населения, проживающего на данной территории;
- четкое разграничение уровней местного самоуправления через оп-

ределение для каждого из них не перекрывающих друг друга сфер влияния и компетенции;

- самоуправление через выборы лиц, подотчетных населению;
- широкая социальная база процессов принятия решений и управления.

Важным параметром оценки эффективности местного самоуправления являются материальные и финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении местного сообщества. Финансовые системы должны быть достаточно разнообразными и гибкими, так же как и финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым в соответствии с законом полномочиям.

Автором отмечена роль малого бизнеса в развитии социального партнерства в России, деятельность которого ориентирована главным образом на местный рынок, на решение региональных проблем.

Развитие межмуниципального сотрудничества внутри субъектов РФ, между отдельными субъектами власти внутри региона, по мнению диссертанта, позволит в процессе социально-экономической деятельности достичь положительных результатов в разных сферах:

- распространять опыт наиболее успешного решения вопросов местного значения;
- совместно заказывать научно-аналитические разработки в сфере повышения эффективности муниципальной деятельности;
- закрепить юридический статус межрегиональных ассоциаций и общероссийских союзов городов и сельских поселений.

Для эффективной реализации этих положений необходимы высококвалифицированные кадры, которые сумеют обеспечить системный характер работы в данном направлении и наладить ее «обратную связь» с обществом. В целях повышения эффективности управления необходимо развивать также систему взаиморасчета между субъектами муниципальных образований и внутри региона. Эта эффективная форма взаимодействия позволит муниципалитетам вовремя выполнять свои обязательства даже при отсутствии собственных ресурсов (как финансовых, так и других). Внедрение этих мер, безусловно, положительно повлияет на социальное управление муниципального образования в целом.

Внедрение системы эффективного менеджмента, на взгляд диссертанта, позволит применять современные инновационные механизмы управления на уровне власти и будет означать смещение деятельности местных органов власти из области административного выполнения обязанностей в более динамичную адаптационную сферу, с акцентом на предпринимательский стиль управления.

Без сомнения, большую роль в повышении эффективности местного самоуправления играет человеческий ресурс как управленческий фактор. Рассматривая местное самоуправление в качестве основы социального развития территории, автор отмечает, что в рамках формирования гражданского общества предусмотрено расширение границ социальной власти, увеличение субъектов управленческих воздействий. Поэтому особое внимание стоит обратить на привлечение к управлению на местах граждан на всех стадиях разработки и принятия решений в сфере регулирования социальных отношений, что будет способствовать развитию местного самоуправления. По мнению автора, весьма эффективным является внедрение современных технологий управления в муниципальную среду, то есть создание системы, обеспечивающей в значительной степени типовую (по процедурам, срокам, участникам) модель решения типовой (повторяемой) задачи, относящейся к сфере местного самоуправления. При этом, естественно, сами внедряемые формы и методы управления должны отвечать высоким качественным критериям.

В рамках повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления автором предлагаются следующие меры:

- доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в процессе публичных обсуждений подготавливаемых решений;

- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов власти;

- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы и другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти.

Эффективное муниципальное управление невозможно без тесного взаимодействия с экспертным сообществом. Оно может осуществляться как отдельными муниципальными образованиями, так и их объединениями. Приоритеты здесь должны быть расставлены с позиции социального государства, деятельность которого направлена на удовлетворение потребностей населения и повышение качества жизни граждан на соответствующей территории.

Местное самоуправление по своей природе является сложным социально-политическим феноменом. Оказывая влияние на общественное развитие, оно само подпадает под воздействие политических, социально-экономических и иных факторов.

Разработанные в данном исследовании пути повышения эффективности местного самоуправления, по убеждению диссертанта, позволят бес-

печить развитие социальных основ функционирования местного самоуправления, обеспечат полноценное функционирование основных социальных институтов. Приоритетным направлением государства в настоящее время должно стать не полное подчинение местного самоуправления государственным органам путем администрирования, а создание благоприятных возможностей для его проявления и координации совместных действий, что соответствует положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Местное самоуправление в качестве формы народовластия уже пустило свои корни в общественное сознание и заняло достойное место в строящемся гражданском обществе. Предложенные в диссертационном исследовании меры позволят местному самоуправлению совершенствовать приоритетные для Саратовской области направления роста и развития.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются его результаты, даются практические рекомендации по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях автора.

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
рекомендованных ВАК РФ:*

1. Краюшкина Е.А. Проблемы реформирования местного самоуправления в России на современном этапе // Вестник СГАУ. 2006. № 6 (3). С. 75–79 (1,0 п.л.).

2. Краюшкина Е.А. Социальные аспекты обеспечения эффективности местного самоуправления // Вестник ПАГС. 2007. № 12. С. 9–13 (0,5 п.л.).

Статьи в иных изданиях:

3. Краюшкина Е.А. Перспективы реформирования местного самоуправления // Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов: Сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2007. С. 197–199 (0,4 п.л.).

4. Краюшкина Е.А. Основные пути повышения эффективности местного самоуправления // Механизм взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии: Сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2008. С. 48–52 (0,5 п.л.).

5. Краюшкина Е.А. Концепции изучения сути местного самоуправления // Человек. История. Культура: Исторический и философский альманах. Саратов: ПАГС, 2008. С. 18–24 (0,3 п.л.).

КРАЮШКИНА Елена Анатольевна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 30.10.2008 г. Формат 60х84 1/16.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 100. Заказ 79.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина».

410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.