

На правах рукописи

НЕЗНАМОВ Владимир Васильевич

**СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)**

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



Саратов 2006

Диссертация выполнена
на кафедре социологии, социальной политики и регионоведения
Поволжской академии государственной службы

- Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор
Тарский Юрий Иванович
- Официальные оппоненты: – доктор социологических наук, профессор
Плешаков Александр Петрович
- кандидат социологических наук
Скробнев Владимир Викторович
- Ведущая организация – Астраханский государственный
университет

Защита диссертации состоится «9» февраля 2006 г. в 16⁰⁰ на заседании диссертационного совета Д 203.013.01 при Саратовском юридическом институте МВД России по адресу: 410034, г. Саратов, ул. Соколова, 339, ауд. 201.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Саратовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан «19» декабря 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



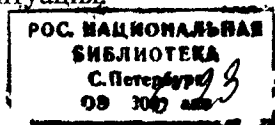
А.А. Зелепукин

2006 А
557

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 года подчеркивается, что главной политико-идеологической задачей страны на ближайшее десятилетие следует считать становление России как свободного, демократического государства. Важным направлением государственного строительства является развитие местного самоуправления, которое определяется в качестве важнейшей основы формирования гражданского общества, обеспечения социальной и политической стабильности России. Муниципальные органы представляют собой первичный уровень организации публичной власти, где интегрируются социально-политические процессы, проявляются противоречия между социальными группами, действует институт общественного мнения, обеспечивается в целом устойчивость всей системы власти. Посредством местного самоуправления структурируются отношения между обществом и государством, закладываются основы демократии и гражданской активности населения.

Актуализируется социальный контроль в развитии местного самоуправления как легитимная форма влияния государства на социально-политические процессы, происходящие в гражданском обществе. В области демократического строительства особо актуальными становятся проблемы эффективности и легитимности власти, централизации и децентрализации управления, свободы слова, обеспечения гарантий деятельности политических партий и общественно-политических движений, социальной защиты граждан. На муниципальном уровне следует учитывать дестабилизирующие факторы, обусловленные переходным характером развития российского общества и государства. Здесь выделяются проблемы, связанные с защитой прав и свобод граждан, а также с их безопасностью, криминализацией общественных и государственных институтов, и, как следствие этого, рост недоверия к государству со стороны граждан. Существует мнение об определенном кризисе местного самоуправления, когда муниципальные органы вынуждены, как правило, в экстренном порядке решать проблемы, которые ставит быстроменяющаяся социально-экономическая и политическая ситуация.



Особую актуальность в связи с этим приобретает концептуализация социального контроля в теоретических моделях местного самоуправления в общем контексте демократических начал российской государственности. Наряду с теоретико-методологическим осмыслением российского исторического опыта, международной практики социального контроля и местного самоуправления, следует изучить процессы адаптации разнообразных форм, моделей и механизмов их взаимозависимости к современным отечественным условиям. Необходима социологическая верификация теоретических идей и концепций с социальными фактами институционализации социального контроля в развитии местного самоуправления, связей этих процессов с динамикой социальных ожиданий населения. Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что социальный контроль в развитии местного самоуправления должен стать объектом пристального изучения как теоретической, так и прикладной социологии.

Степень разработанности проблемы. Первые школы социальной мысли, имеющие целью не только понять, что происходит в обществе и государстве, но и использовать полученные знания в целях эффективного управления социально-политическими процессами, возникли в Древнем Китае. В учениях Конфуция, Мо Цзы, Фа Цзя впервые встречаются дефиниции социальных категорий, служащих для целей анализа контрольных функций власти на самых разных уровнях. Обосновывается, что все социально-политические процессы должны быть организованы на принципах саморегуляции, а ключевой метод социального управления – это самоуправление, которое необходимо построить на жестких формальных правилах и стандартах социального контроля.

Свой выдающийся вклад в социальное осмысление политики, власти, государственного устройства, способов легитимного управления и контроля внесли Платон и Аристотель, заложившие, по сути, всю основу европоцентристского менталитета. В трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо была выдвинута и широко внедрена в общественное сознание мысль о том, что главным предназначением контроля в обществе и государстве является достижение более рациональной основы для социальной жизни.

Власть как господство, управление и социальный контроль является естественной темой со времен основоположников со-

циологической мысли. О. Конт полагал в основу социального прогресса порядок и контроль, которые образуют основу всей социальной организации, пронизывают все стороны общественной жизни, являются средством социально-политического преобразования существующего общества в справедливое социальное устройство. Г. Спенсер рассматривал эволюцию как закономерный процесс развития общества от традиционного к современному, осуществляемый посредством институционализированных воздействий и социального контроля. Э. Дюркгейм рассматривал контроль в контексте двух типов социальной солидарности: механической и органической. Теория власти М. Вебера тесно связана с категориями социального действия и контроля.

Понятие «социальный контроль» впервые употребил Г. Тард. Согласно Тарду, ключевая роль в политической социализации личности принадлежит социальному контролю, который выполняет специализированные функции в обществе по развитию общесоциальных норм, создающих базу власти. Значение работ Г. Тарда в социологии общепризнанно. Наибольшее развитие положения его теории получили в Чикагской социологической школе. Такие исследователи, как Э. Берджесс, Г. Блумер, Дж. Винсент, Л. Вирт, Ф. Гиддингс, Ч. Кули, У. Огборн, Р. Парк, Э. Росс, У. Самнер, А. Смолл, У. Томас, Л. Уорд, Ч. Хендерсон, И. Эллвуд, М. Яновиц, разрабатывая широкий спектр областей социологического знания, неизменно подчеркивали фундаментальное значение концепции социального контроля Г. Тарда. Так, А. Смолл, формируя теорию социального конфликта, полагал, что конфликты могут быть урегулированы, а анархии можно избежать, если они протекают под авторитетным контролем государства, выносящего третейские решения относительно групповых антагонизмов. Дж. Винсент, А. Смолл, У. Томас, Ч. Хендерсон утвердили либерализм в качестве основной социально-философской доктрины социологической школы. Либерализм понимается ими как идеологическая ориентация, основанная на вере в значение свободы и благосостояния индивида, а также на вере в возможность социального прогресса и улучшения качества жизни с помощью изменений, инноваций и контроля в социальной организации общества. Р. Парк понимает социальный контроль как средство, обеспечивающее определенное соотношение между социальными силами и человеческой природой. Э. Берджесс рассматривал

социальный контроль в контексте социальных патологий в городской среде, социализации личности, семьи и общины. У. Огборн выводит социальный контроль на местный и общенациональный уровень в теории социальных изменений. В урбанистической концепции Л. Вирт доказывает, что городской образ жизни характерен ослаблением неформального контроля, становящегося фрагментарным и поверхностным, в нем уменьшается социальная роль семьи и соседской общины, преобладают вторичные формально-ролевые отношения, нарастает его социокультурное разнообразие, уменьшается роль традиций и ослабляется социальная солидарность и усиливается анонимность общества. Согласно Э. Россу, социальный контроль – целенаправленное влияние общества на поведение индивида в целях обеспечения эффективно социального порядка. Развернутую теорию социального контроля создал Р.А. Лапьер, рассматривающий данный феномен как средство, обеспечивающее процесс усвоения индивидом культуры и передачу ее от поколения к поколению.

В ранней российской социологии М.М. Ковалевский, П.А. Сорокин, Л.И. Петражский также признают иницирующее влияние работ Г. Тарда на многие ключевые положения их концепций и выводов. Так, Л.И. Петражицкий рассматривал социальный контроль как действующую систему общественных норм и предписаний. Согласно концепции М.М. Ковалевского, сущность исторического прогресса заключается в смене различных механизмов социального контроля, увеличении поля действия последнего, доминирующего. Анализ механизмов социального контроля занимал центральное место в социологической концепции П. Сорокина во времена российского периода. Согласно П. Сорокину, механизм социального контроля осуществляется обществом в виде стандартизованных форм. Социальное поведение – это поведение «должное», «рекомендуемое», «запрещенное». Реакция общества осуществляется в виде санкций: негативных «кара» или позитивных – «награда», составляющих особую регулятивную субструктуру, под влиянием которой возникает и изменяется организация групп. Заслуживают внимания работы представителей раннего марксизма С.Н. Булгакова, П.Б. Струве, К.М. Тахтарева, считавших главным способом совершенствования общественных отношений реформы местного самоуправления. Крупные исследования, посвященные управленческой роли

социального контроля в развитии местного самоуправления, были проведены А.А. Чупровым и Ю.Э. Янсоном. Особо следует выделить работы В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, концептуализирующие исторические и социально-политические аспекты развития местного самоуправления.

В современной отечественной социологии проблемы социального контроля и местного самоуправления остаются достаточно актуальными. В работах Л.С. Аникина, С.И. Барзилова, А.Г. Воронина, А.З. Гильмановой, А.Н. Ершова, В.А. Лагина, Я.П. Силина, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой осуществлен комплексный анализ теории и практики развития местного самоуправления. Р.Г. Абдулатипов, Ф.З. Дзапшба, А.А. Жученко, В.Д. Нечаев, Р.Ф. Рязанов, Ю.В. Петров, П.И. Савицкий, М.В. Столяров, Ю.Ф. Яров анализируют эффективность реформ федеративных отношений и местного самоуправления. Социальный контроль как фактор организации и развития местного самоуправления рассматривается в трудах В.Г. Виноградского, В.А. Зародина, А.Е. Когута, В.Б. Самсонова, В.В. Скребнева, Н.С. Слепцова, И.Н. Тимофеева, Т.И. Филиной.

В контексте диссертационного исследования автор опирался на труды отечественных и зарубежных ученых в области социологии труда – Д. Макгрегора, В.Г. Подмарева, О.И. Шкаратана; культуры – Ф. Боаса, Э.В. Соколова; молодежи – Р. Кенистона, А.И. Ковалевой, В.И. Чупрова; морали – М.И. Бобневой, Р. Мастерса, А.Г. Харчева; права – Дж. Гибса, В.Н. Кудрявцева; девиантного поведения – Г. Беккера, Ю.Ю. Комлева, А. Козна, Я.И. Глинского, Э. Сатерленда; управления – Ю.П. Аверина, П. Друкера, П.В. Романова, в которых широко изучаются природа, сущность и функциональная направленность социального контроля. Важное значение для диссертационного исследования имеют труды Э.В. Беляева, А.Б. Вебера, А.Г. Володина, П.К. Гончарова, А.И. Демидова, Н.И. Дряхлова, М.С. Ельчанинова, В.И. Жукова, Т.И. Заславской, В.П. Култыгина, Н.И. Лапина, Г.В. Осипова, И.В. Ситковой, А.Д. Урсула, М.А. Чешкова, Я.В. Шимова, В.А. Ядова, в которых раскрываются особенности трансформации современного российского общества. Принципиально важными для исследования являются работы Ш. Айзенштада, Р. Арона, П. Бергера, И. Валлерстайна, М. Веверки, А. Инкелса, Т. Лукмана, в которых представлены современные теории социального развития.

Таким образом, проблемы социального контроля и процесс развития местного самоуправления являются достаточно дискуссионными и многоаспектными. Вместе с тем анализ работ показывает отсутствие в социологической науке концептуального единства по данным вопросам, что затрудняет согласование базовых теоретических конструктов и осложняет приращение эмпирических данных. В свою очередь, это является причиной необоснованности практических рекомендаций в сферах государственного управления и региональной политики, приводит к непоставимости научных результатов анализа социального развития российского общества в целом.

Теоретические и методологические основы исследования включают научное наследие социально-философской мысли (Аристотель, Т. Гоббс, Конфуций, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Мо Цзы, Платон, Ж.-Ж. Руссо, Фа Цзя) и Чикагской социологической школы (Э. Берджесс, Дж. Винсент, У. Огборн, Э. Росс, Р. Парк, У. Самнер, А. Смолл, У. Томас, Л. Уорд, Ч. Хендерсон), позволяющее рассмотреть гносеологическую природу и универсальные механизмы социального контроля; теоретические традиции (М. Вебер, Э. Дюркгейм, Г. Зиммель, О. Конт, Г. Спенсер, Г. Тард, Ф. Теннис) и современные концепты (Ш. Айзенштад, Р. Арон, П. Бергер, И. Валлерстайн, М. Веверка А. Инкелс, Т. Лукман, А. Турен, А. Этzioni) теорий социального развития; работы раннего (В.П. Безобразов, С.Н. Булгаков, А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, А.Д. Градовский, М.М. Ковалевский, Л.И. Петражицкий, П.А. Сорокин, П.Б. Струве, К.М. Тахтарев, Б.Н. Чичерин) и современного (Л.С. Аникин, С.И. Барзилов, А.Г. Воронин, А.З. Гильманова, А.Н. Ершов, В.А. Лагин, Я.П. Силин, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова) этапов отечественной социологии, в которых рассматриваются социально-политические аспекты развития местного самоуправления; методологические традиции различных отраслей социологии в изучении проблемного поля диссертации. На эмпирическом уровне методология исследования базируется на апробированных методах сбора и анализа социальных фактов и их социологической верификации.

Эмпирическую базу исследования составили законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность институтов социального контроля и развития местного самоуправления; статистические материалы и представительные

данные социологических исследований; данные авторского социологического исследования, осуществленного методом анкетирования в период с 2004 по 2005 год. Опрошено 300 респондентов в Саратовской области. Выборка многоступенчатая, квотная, гнездовая со случайным отбором первичных единиц опроса.

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяется непротиворечивыми теоретическими и методологическими положениями, многообразной эмпирической базой, социологической верификацией полученных данных.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является концептуализация социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления и социологическая верификация этого процесса в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России. Поставленная цель предполагает решение следующих задач:

- проанализировать основные теоретические модели развития местного самоуправления;

- осуществить концептуализацию социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления;

- провести социологический анализ организационно-функциональной трансформации социального контроля в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России;

- верифицировать эффективность институционализации социального контроля в процессе развития местного самоуправления;

- обосновать теоретические выводы, разработать практические рекомендации в адрес субъектов местного самоуправления и профильных специалистов институтов социального контроля.

Объект исследования – социальный контроль в развитии местного самоуправления.

Предмет исследования – концептуализация и социологическая верификация социального контроля в процессе развития местного самоуправления.

К элементам **научной новизны** диссертации можно отнести:

- эвристический анализ и новую систематизацию основных теоретических моделей развития местного самоуправления, их методологических оснований и понятийного тезауруса, существующих ограничений;

– авторскую концептуализацию социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления;

– впервые проведенный социологический анализ организационно-функциональной трансформации социального контроля в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России;

– управленческие перспективы верификации эффективности институционализации социального контроля в процессе развития местного самоуправления;

– инновационно обоснованные теоретические выводы, разработанные практические рекомендации в адрес субъектов местного самоуправления и профильных специалистов институтов социального контроля.

Положения, выносимые на защиту:

1. В социологии «развитие» – интегративный термин, в котором сочетаются: развитие как всеобщий принцип интерпретации истории общества; развитие общества как системы, с ее внутренним структурным, организационным и функциональным преобразованием; развитие человеческой личности. Такая методология позволяет рассматривать развитие в широком теоретико-методологическом контексте как определенный методологический инструмент познания социальных явлений, способ конструирования и верификации теоретических моделей.

2. Теоретические модели развития местного самоуправления позволяют дать комплексное представление о методологических основаниях, понятийном тезаурусе, существующих ограничениях локализованного объекта исследования; российской и международной практике местного самоуправления; принципах разграничения полномочий между государством, местным самоуправлением и обществом; сущностных чертах и концептуальных основах социального контроля в различных муниципальных системах, развивающихся в условиях демократии.

3. Концептуализация, понимаемая как определенная совокупность взглядов на те или иные явления, позволяет трактовать социальный контроль как систему механизмов и способов, посредством которых общество, его социальные институты и организации влияют на жизнь населения, стремятся способствовать социальному равновесию, порядку и стабильности, поступатель-

ному развитию гражданского общества, важным элементом которого является местное самоуправление. Концептуализация социального контроля в развитии местного самоуправления зависит от комплекса причин исторического, экономического, социокультурного характера, от общей демократической направленности политической системы.

4. В условиях становления демократии и гражданского общества в современной России происходит организационно-функциональная трансформация социального контроля. В контексте развития местного самоуправления и демократических практик в решении вопросов местного значения, выборов в местные органы власти, административно-территориальной реформы на местном уровне создаются предпосылки для эффективных механизмов демократического контроля, обоснованность которых требует обстоятельной социологической верификации.

5. Социологическая верификация заключается в эмпирическом подтверждении теоретической модели, на основании которого гипотетически удостоверяется обоснованность последней, проектируется комплекс необходимых управленческих воздействий и прогнозируется их эффективность. С точки зрения социологии, эффективность – это показатель того, как в процессе управленческой деятельности заданные параметры объекта преобразуются в конкретные результаты, имеющие социальную значимость.

6. Результаты социологической верификации весьма противоречивы. Основное противоречие заключается в том, что практика социального контроля отклоняется от теоретического представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Наибольшее распространение получили следующие практики: организация режима власти, обеспечивающего корпоративные интересы; несоответствие между нормами законов, определяющими направления реформы местного самоуправления, и актов, принятых в их развитие в центре и регионах; передача муниципальным образованиям некоторых функций государственного контроля без компенсации расходов на их исполнение; пассивность населения в реализации своих демократических прав на местном уровне.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется объективной потребностью общества в развитии местного самоуправления, обеспечении социальной стабильности и порядка и может быть представлена в нескольких направлениях:

1. Проведенное исследование способствует накоплению социальных знаний о теоретических основах социального контроля и местного самоуправления, современном состоянии демократического развития государства и становлении гражданского общества в России, степени доверия граждан к общественным и государственным институтам.

2. Полученные результаты могут быть использованы в разработке программ по повышению эффективности организации и функционирования системы органов и должностных лиц местного самоуправления, оптимизации структуры социального контроля в муниципальных образованиях региона.

3. Теоретическое содержание работы и эмпирические данные могут быть использованы в учебных курсах по общей социологии и специальным социологическим теориям.

Апробация диссертации. Основные выводы и положения диссертации, теоретические и практические результаты апробированы на методологических семинарах и заседаниях кафедры социологии, социальной политики и регионоведения Поволжской академии государственной службы, докладывались на всероссийских научно-практических конференциях: I Конференции муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (Калининград, 13–14 мая 2002 года); II Конференции муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (Сочи, 11–12 ноября 2002 года); III Конференции муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (Омск, 20–21 мая 2003 года); IV Конференции муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (Волгоград, 2–3 июня 2004 года).

Адаптация теоретических и практических выводов диссертации нашла отражение в федеральной Программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (на 1999–2014 гг.).

Публикации. По теме диссертации опубликованы три научных статьи общим объемом 3,5 п.л.

Структура диссертации включает введение, две главы, объединяющие четыре параграфа, заключение, список использованной литературы, приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, показывается степень ее разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, характеризуются его теоретические и методологические основы и эмпирическая база, раскрывается научная новизна диссертации, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Концептуализация социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления» осуществляется теоретическое конструирование и систематизация моделей развития местного самоуправления, концептуализируется социальный контроль в зависимости от их методологических оснований, понятийного тезауруса и существующих ограничений.

Первый параграф «Концептуальные основы социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления» посвящен анализу сущности и особенностей социального контроля в теоретических моделях развития местного самоуправления. В предварительном порядке автор обращается к эпистемологическому смыслу термина «развитие», который в буквальном смысле означает особый тип изменений, характеризующийся направленностью и необратимостью. Совершая экскурс в историю социологии, диссертант отмечает важное значение для становления современных теорий социального развития идей социальной реконструкции К.А. Сен-Симона, концепции общественного прогресса О. Конта, социологизма Э. Дюркгейма, эволюционизма Г. Спенсера и труды неэволюционистов – Э. Сервиса, М. Солинса, Л. Уайта, М. Харриса, Г. Чайлда. Наряду с эволюционистской трактовкой социального развития, широкое применение получили методы диффузионизма (С. Вулгар, Ф. Гренберг, Б. Латур) и структурного функционализма (Р. Мертон, Т. Парсонс), конфликтологические теории (Р. Дарендорф, Л. Козер, К. Маркс, Э.О. Райт). Технократические идеи социального развития нашли отражение в теориях индустриального (Р. Арон, У. Ростоу) и постиндустриального (Д. Белл, Дж. Гел-

брейт, А. Турен) обществ. В последней четверти XX века почти одновременно вошли в научный оборот и стали популярными концепции «модерного общества» (Ш. Айзенштадт), «конвергенции» (А. Инкелс), «открытого общества» (А. Этциони), «глобализации» (И. Валлерстайн), «продолжающейся мутации» (М. Веверка), в которых анализируются социально-политические реалии современного мира и обосновываются модели его развития. В современной отечественной социологии сформировались и другие, отличающиеся, по мнению автора, теоретическим своеобразием концепции (Т.И. Заславская, Д.С. Клементьев, В.П. Култыгин, Г.В. Осипов, Ж.Т. Тощенко, В.А. Ядов), которые являются аналитическими и продуктивными моделями изучения соответствующего типа общественного развития. Экскурс в историю социологии позволяет диссертанту сделать вывод о том, что теории социального развития, являясь одним из наиболее влиятельных в настоящее время направлений в социологической науке, создают фундаментальную методологическую основу для анализа процессов в различных сферах общества.

Следуя данным методологическим построениям, автор рассматривает основные теоретические модели местного самоуправления на предмет структуры существующих связей и элементов, а также генезиса закономерностей их функционирования и развития. Диссертант констатирует, что в процессе развития были сформированы и получили распространение в том или ином сочетании две основные модели местного самоуправления – англосаксонская и континентальная, преломляющие различные представления о социальном контроле в своих характеристиках. Автор отмечает тенденцию к унификации, сохранению и развитию разнообразия форм местного самоуправления, появлению смешанных муниципальных систем, вобравших в себя разные черты англосаксонской и континентальной моделей.

Солидаризируясь с представлениями Г. Алмонда, А. Гессера, Р. Драго, Э. Кренктоу, Е. Пейджа, автор полагает в качестве источника развития международной практики местного самоуправления следующие теории: теорию свободной общины (Л. фон Визе, Г. Зиммель, Ф. Теннис, А. Фиркандт); общественно-хозяйственную теорию (М. Вебер, Д. Кейнс, К. Маркс, У. Мур); государственную теорию (А. Биттелман, А. Кросленд, Дж. Стречи, Р. Харрод). Автор отмечает, что в российской научной традиции представлены

все три основные теории местного самоуправления. В.Н. Лешков, основываясь на идеях о самобытности русской общины, выступал за независимость земских институтов от государства. А.И. Васильчиков противопоставлял местное самоуправление государственному порядку. Л.И. Петражицкий исходил из сложного характера современной общественной жизни, совмещающей децентрализованные и социологизирующие характеристики, которые различают социально-служебное право или право централизации, связанное с представлениями общественного служения, и право децентрализации, свободное от идеи социального служения. М.М. Ковалевский обосновывал необходимость привлечения народных масс к участию в управлении государством, отмену сословных привилегий, децентрализацию власти и расширение прав местного самоуправления, сведения роли государства к минимуму. Государственная теория получила свое развитие в работах В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, Н.И. Лазаревского. Центральная идея социальной концепции Б.Н. Чичерина – приоритет государства, центральной администрации по отношению к обществу, общественным ассоциациям и союзам. Н.М. Коркунов считал, что государство должно преобладать над обществом. Л.В. Велихов отстаивал преимущества общественно-хозяйственной теории.

Проведенный диссертантом анализ тождества и различия этих теорий показывает, что они связаны с историей развития общественных свобод и государственности, различными принципами разграничения полномочий, наиболее известными среди которых являются централизация и децентрализация. Автор подчеркивает значение основных теорий местного самоуправления для современности, так как выбор концептуальных основ и способов осуществления социального контроля всегда зависит от конкретной модели местного самоуправления, типа общественно-политического устройства государства, принципов разграничения полномочий, созданными условиями для становления демократии и гражданского общества.

Второй параграф «Организационно-функциональная трансформация социального контроля в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России» посвящен социологическому анализу изменений в организации и функциональной направленности социального контроля на раз-

личных этапах развития местного самоуправления в России, включая современный период. Автор обращается к эволюции социального контроля в развитии местного самоуправления, рассматривает идентичность их целей и организационно-функциональную направленность в различные исторические периоды. Диссертант отмечает, что в дореволюционной России сложилась вполне определенная традиция развития местного самоуправления – реформы проводились по инициативе властей, а государство строго контролировало местное самоуправление. В советской системе социальный контроль фактически стал отождествляться с системой государственного управления и рассматриваться как одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства. В период перестройки, наряду с совершенствованием государственных, правовых и административных форм социального контроля, все большее значение придается расширению социальной активности населения, развитию социалистического самоуправления, народного контроля, прямого участия трудящихся в управлении. Тем не менее, по мнению автора, в механизмах социального контроля продолжали доминировать государственные административные органы. Современный этап развития местного самоуправления в России диссертант связывает с Конституцией Российской Федерации, одобренной и принятой на общенародном референдуме 12 декабря 1993 года, а также ратификацией Российской Федерацией в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления. Конституция России трактует местное самоуправление как самостоятельный демократический институт, природа которого заключается в самоорганизации населения, что позволяет отнести этот феномен к социальным явлениям. Местное самоуправление создается в целях эффективного социального управления и развития демократии, приближения общественных услуг к населению и призвано способствовать формированию гражданской инициативы, самостоятельности и ответственности, развитию саморегулирования, которое является основой устойчивости общества и государства. Местное самоуправление в России, исходя из своей значимости, подлежит особой правовой охране со стороны государства, которая обеспечивает наличие определенных конституционных гарантий для местного самоуправления, а также правовых гаран-

тий, установленных в федеральном законодательстве. Конституция России четко устанавливает две группы полномочий органов местного самоуправления: собственные полномочия органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения; государственные полномочия, которыми могут в соответствии с законом наделяться органы местного самоуправления. Автор отмечает, что полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления по своей организации и функциональному содержанию являются преимущественно контрольными. Социальный контроль при этом осуществляется по двум основным направлениям: исполнение законов и иных нормативно-правовых актов органами местного самоуправления; эффективность и целесообразность деятельности органов местного самоуправления.

Диссертант делает обобщение, что предметом контроля со стороны органов государственной власти является оперативная деятельность подконтрольных субъектов по фактическому исполнению законов, подзаконных нормативно-правовых актов, инструкций, правил, нормативов и стандартов, а также количественные и качественные результаты этой деятельности, целесообразность выбора средств и способов выполнения ими своих обязанностей с точки зрения обеспечения реализации государственных задач. Автор обращается к Европейской хартии местного самоуправления, где социальный контроль, осуществляемый над актами органов местного самоуправления, провозглашается одним из условий обретения местным самоуправлением реальной свободы. В этом случае контроль не должен приводить к установлению опеки, а призван гарантировать и обеспечивать эффективное функционирование местной власти. Автор делает заключение, что Конституция России более либеральна в своем понимании, чем Европейская хартия, которая законодательно закрепила более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами Российской Федерации, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления.

Автор констатирует, что в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России происходит организационно-функциональная трансформация социального контроля как механизма саморегуляции социальной системы, обеспечивающего упорядоченное взаимодействие составляющих ее

элементов посредством нормативного регулирования. В своей основе изменения предполагают либерализацию социального контроля, приоритет идеи превенции над репрессивной составляющей. Намечается тенденция перехода от усиления государства, его социальных институтов, роста бюрократического аппарата и практики административно-правового контроля к неформальным формам социального контроля. Актуализируются влияние референтных групп, деятельность общественных объединений, информационного и демократического контроля. Диссертант ставит вопрос об эффективности реализации намеченных преобразований, необходимости социологической верификации декларируемых теоретических идей и переходит на эмпирический уровень исследования.

Во второй главе «Социологическая верификация социального контроля в процессе развития местного самоуправления» верифицируется эффективность институционализации социального контроля в процессе развития местного самоуправления посредством сопоставления теоретических моделей с эмпирической базой исследования.

Третий параграф «Эффективность институционализации социального контроля на муниципальном уровне» посвящен оценке эффективности институционализации социального контроля на муниципальном уровне. Автор обращается к законодательным и нормативно-правовым актам, регламентирующим деятельность институтов социального контроля и развития местного самоуправления, статистическим материалам, отражающим реальное положение дел в действительности. Верифицируя социальный контроль на предмет деятельности компетентных органов как одной из форм осуществления государственной власти, обеспечивающей соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства, автор показывает, что реализация механизмов социального контроля на муниципальном уровне оценивается неоднозначно. Диссертант отмечает, что начали складываться более благоприятные экономические условия для местного самоуправления. Среди них автор выделяет общую экономическую стабильность и тенденции к росту, пришедшие на смену кризисной ситуации, а также принятия пакета федеральных законов и других нормативно-правовых актов, открывающих для органов местного самоуправления более широкие возможно-

сти для повышения эффективности организации и функционирования системы управления и контроля. По мнению диссертанта, государственные контрольные органы всех уровней имеют реальные рычаги влияния на процесс формирования и функционирования вновь образуемых органов местного самоуправления. Это позволяет создать единый путь развития управления российским обществом, избежать конфронтации и разногласий между государством и гражданским обществом. Исходя из представительных данных, автор показывает, что на практике институты социального контроля достаточно эффективно реализуют три основных формы исполнения контрольных функций посредством административного, финансового и судебного контроля.

Диссертант отмечает, что в большинстве субъектов Российской Федерации были приняты законы об организации местного самоуправления и порядке образования, объединения и упразднения муниципальных образований. Опираясь на представительные данные, автор делает вывод о том, что выработанные международным опытом принципы децентрализации управления, субсидарности, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Существуют определенные противоречия между нормами федеральных и региональных законов, что создает базу для системного конфликта между муниципальным и региональным уровнями власти. В числе негативных фактов автор выделяет недостаточно эффективную профессиональную подготовку муниципальных кадров, незнание современных технологий управления и контроля, сложность управления большими регионами, распределением сил и власти между различными группами интересов, дублирование и пересечение полномочий между контрольными органами различных уровней подчинения. Автор констатирует, что, несмотря на определенные позитивные тенденции, потенциал социального контроля в процессе развития местного самоуправления в целом остается нереализованным. Соотнесение оценочных результатов эффективности (результативности) с теми, которые приняты за предельно возможные (или оптимально достижимые), показывает, что проблемы, связанные с активизацией механизмов социального контроля и простором для гражданской инициативы остаются достаточно актуальными. Диссертант подчеркивает, что получение объективной, своевре-

менной и достоверной информации об эффективности деятельности институтов социального контроля является значимым не только для выявления дисфункций, но и для мониторинга общественно-политической ситуации, диагностики общественных конфликтов, расчета необходимых ресурсов и средств, направляемых на развитие местного самоуправления, принятия оптимальных управленческих решений.

В четвертом параграфе «Социальный контроль и местное самоуправление в контексте общественного мнения» сопоставляются результаты авторского социологического исследования с представительными данными социологических исследований, отражающих связь процессов институционализации местных органов власти с динамикой социальных ожиданий населения. Диссертант рассматривает социальный контроль как элемент системы управления процессом развития местного самоуправления, который действует по принципу обратной связи. На этом основании автор придает особую важность оценке сравнительной эффективности различных форм социального контроля, составляющих основу механизма гласности. Этот механизм отражает тенденции демократизации государства, степень реализации контроля со стороны гражданского общества. Структура механизма гласности включает социально-политическую активность населения, которая проявляется в деятельности общественных движений и организаций, в средствах массовой информации и в комплексном виде отображается в общественном мнении.

Исходя из работ Г. Алмонда, В.Э. Бойкова, П. Бурдые, Б.А. Грушина, В.Н. Иванова, П. Йоне, Ж.Т. Тощенко, П. Шампаня диссертант интерпретирует общественное мнение как политический институт, который устойчиво и эффективно участвует в осуществлении власти, представляет собой один из признанных, узаконенных механизмов процесса принятия решений на всех уровнях жизни общества. Характер восприятия общественным мнением тех или иных социальных, политических и экономических акций существенным образом влияет на эффективность их реализации. Общественное мнение выступает в экспрессивной, контрольной, консультативной и директивной функциях – занимает определенную позицию, дает совет, выносит решение по тем или иным общественным вопросам, регулирует поведение индивидов, общностей и социальных учреждений, поддерживая

либо отвергая те или иные представления, ценности, нормы. Общественное мнение – состояние массового сознания, заключающее в себе скрытое или явное отношение различных социальных общностей к проблемам, событиям и фактам действительности. В социологическом исследовании социальный факт проявляет себя лишь на массовом, статистическом уровне, в форме вероятностных распределений цифровых значений. Абсолютная разница в величине этих значений может быть статистически ничтожна и недостоверна, но если эти различия обнаруживают четкую тенденцию, их можно рассматривать как существенные.

К четким тенденциям диссертант относит приоритет в массовом сознании ценностей, характеризующих социальное государство над ценностями либерального общества. Патерналистские настроения еще доминируют практически во всех социальных слоях населения, хотя уже заметен процесс постепенного укрепления роли и значения либеральных ценностей, установок и норм правового поведения. В вопросе о примате интересов личности и интересов государства в разных социальных группах наблюдается устойчивый баланс сил между сторонниками как одного, так и другого подходов. Однако здесь наблюдается определенная тенденция постепенного смещения массового сознания в сторону приоритета прав личности. Автор предполагает, что движущей силой, порождающей такую тенденцию, является не столько осознание ценностей индивидуального бытия и человеческого достоинства, сколько неприязнь к государству, отчуждение от защищаемых им интересов. Гражданами в подлинном смысле этого слова ощущают себя далеко не все и не всегда. Автор делает вывод о достаточно специфическом сочетании в массовом сознании патерналистских и антитоталитарных установок.

Автор отмечает тенденцию, которая характеризуется возрастанием требовательности населения к качеству работы органов местного самоуправления и институтов социального контроля, которые, согласно общественному мнению, нуждаются в существенных преобразованиях из-за их недостаточной социальной эффективности. Диссертант подчеркивает, что репрессивные установки в качестве адекватной меры не являются доминирующими в массовом сознании. Исследование выявило значительные различия, свидетельствующие о неодинаковой степени предпочтения карательных мер социальным и наоборот. Чтобы оценить

выявленную тенденцию, по мнению автора, необходима дополнительная информация, которая помогла бы отграничить реально существующие недостатки в работе органов социального контроля от сложившихся стереотипов массового сознания, отражающих более глубокий социальный феномен: отчуждение населения от власти и ее представителей.

В заключении подводятся итоги работы, формируются основные выводы и практические рекомендации, намечаются пути дальнейшего анализа проблем, рассматриваемых в диссертационном исследовании.

В приложении приводятся статистические данные о процессе развития местного самоуправления в России и инструментарий социологического исследования.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

1. Незнамов В.В. Методологические проблемы социальной организации государственного контроля // Экономика и социальная сфера России в период реструктуризации вертикали власти. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2004. С. 140–159. (1,25 п.л.).

2. Незнамов В.В. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в сфере социального контроля // Социально-экономические проблемы управления человеческим развитием. Саратов: Изд-во Поволжского межрегионального учебного центра, 2005. С. 24–37. (0,8 п.л.).

3. Незнамов В.В. Региональная организация государственного контроля // Российское общество на современном этапе социальных и экономических инновационных процессов. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2005. С. 101–109. (1,1 п.л.).

НЕЗНАМОВ Владимир Васильевич

**СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Автореферат

Ответственный за выпуск – к.социол.н. О.В. Колокольцева

ЛР № 020610 от 12 августа 1997 г.

Подписано в печать 23.12.05. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 1,25. Тираж 100 экз. Заказ *1809*.

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел
Саратовского юридического института МВД России.
410034, г. Саратов, ул. Соколовая, 339.

1006A
557

W - - 557