

5



003464472

На правах рукописи

**Бахарчиев
Резван Саит-Алиевич**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
СОСТОЯНИЕ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ**

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

Специальность 22.00.08 – социология управления

Москва 2009 г.

19 МАР 2009

Работа выполнена на кафедре социологии Федерального образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: **Чернышова Людмила Дмитриевна**
доктор социологических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Тихонов Александр Васильевич**
доктор социологических наук, профессор

Котова Ирина Николаевна
кандидат социологических наук

Ведущая организация: Московский городской университет
управления Правительства Москвы

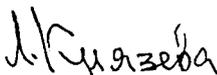
Защита состоится «2» апреля 2009 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.16 по социологическим наукам в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г.Москва, проспект Вернадского 84, 2-й учебный корпус, аудитория 2004.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС при Президенте Российской Федерации.

Объявление о защите и автореферат размещены «27» февраля 2009 г. на официальном сайте РАГС в разделе «защита диссертаций» - www.rags.ru

Автореферат разослан «27» февраля 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Л.В. Князева

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Становление гражданского общества в России непосредственно связано с развитием одного из значимых социальных институтов – системы местного самоуправления. Основное его назначение – приближение власти к населению, привлечение его к решению жизненноважных для территориального развития вопросов, улучшение качества социальных услуг. Становление института местного самоуправления – объективно обусловленный процесс. В Конституции РФ и Федеральном законе РФ от 6.10.2003 №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены основные принципы российской модели местной власти. Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, многие идеи и положения которой заложены законодателями в основу концепции построения системы местного самоуправления в нашей стране.

В рамках целенаправленной работы по развитию федеративных отношений проведено четкое разграничение полномочий федерации, регионов и местного самоуправления. На местный уровень власти передана значительная часть функций в сфере социально-экономического развития с определением их финансовой и материальной базы. Позитивное влияние на жизнедеятельность муниципальных образований оказывает реализация национальных приоритетных проектов.

Вместе с тем, развитие системы местного самоуправления сопровождается серьезными проблемами, обусловленными факторами различного уровня. В числе основных: слабость институциональной основы, нечеткость властных полномочий, зависимость действенности

муниципального управления от реального состояния конкретных регионов, которые значимо отличаются друг от друга по целому комплексу показателей и прежде всего экономических и социальных.

Чеченская Республика относится к числу социально проблемных субъектов Российской Федерации. Несмотря на последовательную политику органов государственной власти по восстановлению этого региона, его политическая система и соответственно демократические институты находятся в стадии формирования. В процессе своего становления находится и система местного самоуправления. Этот институт в силу его социальной природы востребован чеченским обществом, однако реализация его управленческих полномочий, социальных ресурсов и ценностей во многом зависят от заинтересованной поддержки населения, от эффективного взаимодействия местной власти с органами государственной власти.

Таким образом, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью:

во-первых, теоретического анализа сущности местного самоуправления, особенностей его развития в конкретном регионе РФ;

во-вторых, социологического изучения реального состояния, проблем и перспектив развития местного самоуправления в Чеченской Республике;

в-третьих, определения ключевых направлений оптимизации местного самоуправления на основе учета национальной политики и социально-экономических особенностей региона.

Степень научной разработанности темы.

Современное научное исследование системы местного самоуправления опирается на фундаментальную теоретическую базу и обширные эмпирические данные, сформированные представителями различных наук.

Впервые термин самоуправление «selfgovemment» появился в английском политическом языке в конце XVII века.

В 50-е годы XIX века понятие «самоуправление» было заимствовано представителями германской юридической школы, которые стали использовать его в немецкой транскрипции (Selbstverwaltung), но уже только по отношению к местным органам власти.

С конца XIX века получает развитие системный подход к изучению местного самоуправления. Научное обоснование форм и методов местного самоуправления, сфер деятельности, принципов разделения полномочий местных и государственных органов власти содержится в работах Р.Даля, М.Догана, К.Мангейма, Ж.Менделя, Ф.Хантера и др. На рубеже XIX-XX вв. данная тема исследовалась немецкими учеными Л.Штейном, Р.Фон Модем и Р.Гнейстом в рамках *государствоведческая теории*.

В отечественной науке можно выделить ряд этапов генезиса научных представлений о местном самоуправлении: а) **XVIII-XIX в.в.** - первые теоретические вопросы самоорганизации и самоуправления, разработка теории свободной общины (К.С. Аксаков, И. Д. Беляев и др.); б) **конец XIX-начало XX века** - дальнейшее развитие идей теории свободной, самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права в трудах А.И.Васильчикова, Н.М.Коркунова, М.М.Ковалевского, А.Д.Градовского, Б.Н.Чичерина и др.

К началу XX в. в России складывается первая школа муниципального (городского) самоуправления профессора Л.А.Велихова.

Начиная со второй половины XX века в зарубежной науке получает развитие теория и методологии стратегического управления в системе местного самоуправления (Г.Минцберга, Б.Альстрэнда и Дж.Лэмпела).

В отечественной науке начала 90-х годов местное самоуправление рассматривалось с одной стороны как низовое звено вертикали государственной власти (Г.В.Атаманчук, Е.Е. Некрасов, С. И. Чурсина). А с другой, - обосновывалась его негосударственная природа.

Значительное количество работ было посвящено социально-экономическим и социально-политическим проблемам местного самоуправления (Ю.П.Алексеева, М.Г.Анохинным, В.Н.Артемьевым, А.Г.Гладышева, В.С.Комаровским, В.Н.Лексина, С.И.Чурсиной, А.Н.Швецовой, и др.).

В работах Н.М.Римашевской, Н.Е.Тихоновой, Ж.Т.Тощенко, Г.А.Цветковой целенаправленно исследуются вопросы качества жизни социальной защиты интересов и прав местных сообществ.

Вместе с тем, малоизученными остаются особенности становления и развития местного самоуправления в конкретных субъектах Российской Федерации, результативность взаимодействия местной власти с органами государственной власти, социальная эффективность муниципальной власти и другие не менее значимые проблемы.

Эти и другие обстоятельства обусловили выбор цели, задач, объекта и предмета диссертационной работы.

Цель диссертационного исследования – определить состояние и пути оптимизации системы местного самоуправления на региональном уровне (на материалах Чеченской Республики).

Для реализации цели были решены следующие **задачи**:

- систематизированы теоретико-методологические подходы к анализу системы местного самоуправления как института гражданского общества;

- определены факторы становления местного самоуправления в Чеченской Республике, эволюция его форм в контексте реформирования местной власти;

- выявлено отношение населения к органам местной власти, степень активности и участия в решении социальных проблем местного значения;

- исследовано реальное состояние и тенденции социально-экономических и социально-политических процессов в Чеченской республике;

- проведена диагностика проблем политического, правового, экономического и социального характера, влияющих на становление системы местного самоуправления в Чеченской Республике;

- разработаны и обоснованы перспективные пути оптимизации развития системы местного самоуправления в Чеченской Республике

Объект исследования – система местного самоуправления как социальный институт.

Предмет исследования – факторы становления и развития местного самоуправления в Чеченской Республике.

Теоретико-методологическую базу исследования составили общенаучные методы познания общественных явлений: системный,

историко-сравнительный подходы, социологический и статистический методы изучения социальных явлений и процессов. Сложный и многоуровневый характер данной проблемы обусловил применение социологических и философских подходов (системного и деятельностного) в выявлении сущности и особенностей развития института самоуправления в условиях конкретных регионов. В диссертации использованы современные концепции федерализма как основы российской государственности и демократизации деятельности органов региональной и местной власти.

Данные подходы позволили обозначить ключевые элементы складывающейся модели системы местного самоуправления в конкретном субъекте РФ - Чеченской Республике.

Эмпирическую и документальную базу исследования составили:

- результаты социологических исследований, проведённых автором: а) «Общественно-политическая ситуация в Чеченской Республике» (июнь 2007г.) N=80. Экспертный опрос; б) «Социальные ресурсы местного самоуправления» (апрель-май 2008г.) N=900. Анкетный опрос жителей г.Грозного, Ахчой-Мартановского, Урус-Мартановского, Надтеречного районов, сел: Закан-Юрт, Серноводск, Асиновская по общей репрезентативной выборке.

- вторичный анализ материалов социологических исследований, проведенных Социологическим центром РАГС при Президенте РФ (руководитель д.ф.н., профессор В.Э.Бойков) по общероссийской репрезентативной выборке: «Состоялось ли гражданское общество в России?» - ноябрь 2005г.; «Отношение населения к деятельности органов

государственной власти и муниципального управления по оказанию государственных услуг физическим лицам» - ноябрь 2005;

- данные федеральной службы государственной статистики и ее территориального отделения в Чеченской Республике за период с 2005 по 2008 годы;

- законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Чеченской Республики;

- аналитические статьи по исследуемой теме, опубликованные в журналах «Социологические исследования», «Социология власти», «Государственная служба», «Вопросы государственного и муниципального управления» и другие за период с 2005 по 2008 гг.;

- информационные ресурсы Интернет.

Основные научные результаты, полученные лично автором и их научная новизна.

1. Уточнены основные теоретические подходы к пониманию сущности местного самоуправления как социального института: системный, обусловленный сложностью института самоуправления; деятельностный, акцентирующий внимание на реальных условиях жизни и их отражении в сознании людей.

2. Конкретизирована социологическая интерпретация понятия «самоуправление» как относительно автономного функционирования и развития конкретного административно-территориального образования на основе участия членов местного сообщества в процессе выработки решений по ключевым проблемам жизнедеятельности муниципальных образований и контроле за их исполнением.

3. Определены проблемные области в деятельности системы местного самоуправления: слабость демократических принципов выборности органов местной власти при доминировании влияния региональной власти; ограниченность форм прямого волеизъявления граждан; сложность становления территориального общественного самоуправления; слабость материальной базы.

4. Выявлены показатели отношения населения к местной власти: непонимание со стороны населения сущности, социальной роли и ресурсов местного самоуправления; значительная степень отчуждения населения от местной власти на фоне высокого уровня доверия к институту президентства и к личности Президента Р.Кадырова.

5. Обозначены критерии эффективности местной власти: уровень и качество жизни населения муниципальных образований; обеспечение правовых и социальных гарантий жизнедеятельности жителей; участие населения в разработке и принятии решений, учитывающих интересы населения и в целом муниципального образования; доверие/недоверие к органам местного самоуправления всех категорий населения, проживающих на территории.

6. Определены и обоснованы пути оптимизации системы местного самоуправления в Чеченской Республике: взаимодействие всех организационно-правовых форм самоуправления, отнесённых к сфере обеспечения жизнедеятельности населения; реализация целевых программ в коммунальной, медицинской, образовательной и других сферах; адресная поддержка социально уязвимых слоёв населения; поддержка социальных и культурных инициатив местных сообществ и др.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Система местного самоуправления является необходимым компонентом гражданского общества, представляет собой не только низовой уровень публичной власти, но и социальный институт, отражающий и реализующий жизненноважные интересы и потребности населения на уровне конкретных муниципальных образований.

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

3. Дифференциация российских регионов по ключевым показателям их развития обуславливает и региональную специфику становления и развития системы местного самоуправления, в том числе и в Чеченской Республике, одном из сложных и проблемных регионов страны. В силу ряда внешних и внутренних факторов развитие местного самоуправления идет здесь по особому пути, обусловленному социально-экономическими,

политическими и национальными особенностями. Одна из серьёзнейших проблем, связана с институционально-правовой основой местного самоуправления, определением границ территорий, на которых осуществляется эта форма власти. Требуют научной детальной проработки и вопросы законодательно-нормативного регулирования деятельности муниципальной власти в общей логике федерального и регионального уровней власти.

5. Местное самоуправление востребовано в республике национальными традициями образа жизни чеченского народа, однако его социальная эффективность прямо зависит от наличия в действиях власти осознания того, что именно население, проживающее на территории муниципального образования, является основным субъектом муниципальной системы управления, принимающим непосредственное участие в процессе принятия решений по вопросам местного значения.

6. Результаты социологических исследований по вопросам доверия населения к местной власти, проведённых в республике, показали, что эффективность действия этого института власти зависит от степени осознания населением территориального интереса, сформированности представлений о формах гражданского участия в его реализации, а также о сути новаций и реформ в сфере местного самоуправления в целом в России.

7. Специфика развития системы местного самоуправления заключается в научно обоснованном, целенаправленном и постоянном взаимодействии двух групп факторов: *объективного* характера, связанного с чётким разграничением компетенций органов местного самоуправления и органов государственной власти, и отрегулированностью их

деятельности; *субъективного* характера, отражающего включённость населения в муниципальное управление.

8. Современный процесс становления местного самоуправления в Чеченской Республике позволяет в долгосрочной перспективе отметить рост субъектности поселений, их укрепление в качестве сильной политической и управленческой структуры, способной принять на себя и часть государственных полномочий. Если же замкнуться только на городском и районном уровне, то это может вновь привести к огосударствлению местной власти.

Достоверность и надёжность полученных результатов.

Надёжность основных положений и выводов диссертационного исследования обусловлена применением основополагающих теоретико-методологических принципов социологического анализа, а так же научными методами сбора и анализа социологической информации, использованием источниковой и эмпирической базы. Достоверность работы определяются репрезентативностью эмпирических данных, обоснованием выводов и доказательной базой, позволившими выявить типологические особенности региона и схожесть региональных тенденций с общероссийскими в развитии местного самоуправления, апробацией результатов исследования и их применением в практике управления в Чеченской Республике.

Теоретическая значимость диссертационного исследования

заключается в: а) систематизации теоретических подходов к сущности и социальной роли системы местного самоуправления как института гражданского общества; б) дальнейшем развитии научных представлений о развитии местного самоуправления в современном российском обществе;

в) обосновании необходимости учёта региональной специфики в социологическом изучении и практике развития данной формы публичной власти; г) определении концептуальных основ исследования и перспектив дальнейшего развития системы местного самоуправления в таком проблемном субъекте РФ, каковым является Чеченская Республика.

Теоретические положения работы позволяют обогатить и конкретизировать региональное направление исследований в рамках социологии управления, уточнить соответствующий понятийный и категориальный аппарат.

Практическая значимость исследования

Выводы и отдельные рекомендации диссертационной работы учтены при разработке модельных Уставов муниципальных районов, городских и сельских поселений. Основные положения диссертации могут быть использованы в управленческой деятельности органов власти регионального и муниципального уровней, для подготовки учебных курсов по социологии управления, региональной политике и местному самоуправлению.

Программа и инструментарий социологического исследования, апробированные автором в конкретном регионе (Чеченской Республике), могут быть полезны при проведении других исследований в этом направлении.

Апробация работы. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте РФ». Основные идеи и положения диссертации изложены в докладе на

международной аспирантской конференции (Санкт-Петербург, 2006 г.), в 3 публикациях автора общим объемом 1,6 п.л., в том числе – 1 работа в издании, рецензируемом ВАК.

Структура диссертации отвечает цели и задачам исследования. Состоит из введения, двух глав (пяти параграфов), заключения, списка литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *Введении* обоснована актуальность темы исследования, дан анализ степени ее научной разработанности, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, определены теоретико-методологическая основа и эмпирическая база диссертационного исследования, раскрыта научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, определена практическая значимость и апробация работы.

Первая глава **«Местное самоуправление как институт гражданского общества»** посвящена выявлению основных концептуальных подходов к исследуемой проблеме, определению исходных понятий и методологических принципов для эмпирического анализа.

В первом параграфе **«Эволюция научных представлений о местном самоуправлении в контексте общественно-исторического развития»** систематизированы теоретические подходы к определению сущности и факторов возникновения системы местного самоуправления. Обоснован междисциплинарный характер исследуемой проблемы как результат эволюции и интеграции научных концепций различных наук. Термин «самоуправление» появился в политическом языке Англии в 17 веке. В 50-е годы 19 века проблемы самоуправления активно разрабатывались в рамках юридической школы в Германии. В Европейской Хартии местное

самоуправление рассматривается как принцип демократического управления на «местах». В диссертационной работе выделены особенности возникновения и развития местного самоуправления в России. Отмечено то, что со времени своего возникновения после отмены крепостного права (1861г.) и в период последующих общественных преобразований, органы местной власти испытывали давление со стороны государства. Тем не менее, как отмечено в отечественных и зарубежных исследованиях, различные формы власти «на местах» исторически доказали свою жизнеспособность.

В диссертации система местного самоуправления рассматривается как социальный институт, один из центральных звеньев в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. Выявление сущности и базовых принципов системы местного самоуправления опирается на ключевые положения общественной теории самоуправления (В.П.Лешков), государственной теории и другие не менее значимые теоретико-методологические подходы. Раскрытие сущности социологического анализа местного самоуправления в значительной степени базируется на методологии Ж.Т.Тощенко, значимость которой доказана многолетними эмпирическими социологическими исследованиями в различных регионах России. Анализируя социальную сущность местного самоуправления, диссертант выделяет основные его черты: правовую природу, общественную потребность в условиях становления гражданского общества, неотъемлемый компонент регионального развития. В диссертации на основе сравнения российских и зарубежных исследований дано соотношение понятий «местное самоуправление» и «местное управление». Автор делает вывод о том, что данные понятия не идентичны, однако общим в них является то, что их

сущность определяют не только общественные инициативы, но и значительное влияние государственного управления.

Рассматривая российскую и зарубежную практику развития местного самоуправления, автор приходит к выводу: о том, что в современной науке не существует единой теоретической позиции, раскрывающей сущность местного самоуправления, продолжаются дискуссии и поиск новых подходов. В условиях перехода к информационному обществу, институты гражданского общества все в большей степени будут усиливать свое влияние на государственное управление. Вместе с тем, в современных условиях слабость институтов гражданского общества, в том числе и на региональном уровне, сдерживает и развитие муниципальной власти.

Во втором параграфе первой главы **«Система местного самоуправления в России в современных условиях развития: основные направления и тенденции трансформации»** дан анализ состояния местного самоуправления в современном российском обществе. Реформирование системы местного самоуправления отразилось в значительной степени на легитимном укреплении данного института как необходимого звена в вертикали власти. Реформа в любой области общественной жизни предполагает определённые социальные результаты. Для системы местного самоуправления этот аспект особенно значим, так как касается жизнедеятельности конкретных территорий. Однако, как отмечается в диссертации, в этом процессе остаётся много сложностей. В числе серьёзнейших проблем, такие как формирование финансово-экономической базы муниципальных образований, разграничение полномочий государственной и муниципальной власти. Для такого региона как Чеченская Республика острым остаётся вопрос

территориальных границ. Нельзя игнорировать и обусловленную названными факторами вероятность конфликта интересов поселений и муниципальных районов при процессе разграничения имущества и передачи соответствующих полномочий. Система местного самоуправления – это публичный институт власти, в основе которого заложена инициатива граждан, их непосредственное участие в управлении своими территориями. Это подтверждает и Федеральный закон № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В реальности, в значительной части регионов сохраняется дистанцирование населения от местных органов власти.

Оно обусловлено наличием таких социальных проблем как преодоление бедности, обеспечение трудовой занятости, развитие жилищно-коммунального хозяйства, охрана здоровья населения. Все эти и многие другие проблемы призвано решать местное самоуправление, которое не может существовать изолированно от социальной и общественно-политической жизни страны и региона. Именно на местном самоуправлении лежит основная социальная ответственность за их решение в муниципальных районах.

Автор в анализе современного состояния системы МСУ исходит из ряда подходов. *Социально-политический подход* позволяет оценивать местное самоуправление как один из субъектов властных отношений в политической системе общества, как уровень публичной власти.

Социально-онтологический подход ориентирует на рассмотрение местного сообщества одной из форм самоорганизации социума, образованного по территориальному признаку. В основе *социостергетического подхода* - взаимосвязь и механизм социальной

самоорганизации и самоуправления. Специфика *социологического подхода* состоит в том, что социальные системы изучаются на фоне социальных общностей, на базе которых они складываются.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений - между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних - между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Она предполагает оптимальное сочетание институтов прямой и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе.

Функционирование действующей модели местного самоуправления в России осуществляется на основе следующих форм: референдума, выборов и др. форм прямого волеизъявления граждан; через выборные и др. органы местного самоуправления; через территориальное общественное самоуправление; через созданные союзы и ассоциации органов местного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления.

В отличие от централизованной системы управления, этот уровень власти рассчитан на приближение власти к народу, создание гибкого механизма управления, позволяющего решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

Вторая глава **«Состояние местного самоуправления в Чеченской Республике»** посвящена анализу становления и развития системы местного самоуправления в Чеченской республике. В первом параграфе **«Влияние социально-политической ситуации на состояние местного**

самоуправления в Чеченской Республике» охарактеризованы качественные изменения, происходящие в республике в последние годы. Методика типологизации регионов, разработанная Социологическим центром РАГС, позволяет отнести Чеченскую Республику к типу регионов «отсталые с улучшением уровня». Несмотря на разрушенное хозяйство, экономическую отсталость и политическую неопределенность, она быстро восстанавливается. С избранием Парламента Чеченская Республика завершила свое формальное политико-правовое вхождение в состав Российской Федерации.

Республику отличает устойчивый демографический рост. По данным на 2007 год, республика занимает первое место в Российской Федерации по общему коэффициенту рождаемости, 24,9 человек на 1000 населения, когда в среднем по России 4-5 на 1000 человек. Население Чеченской республики составляет 1 млн.200тыс чел., из них 720 тыс. женщин, 480 тыс. мужчин, 450 тыс. детей, 220 тыс. пенсионеров. Укрепляется социальная инфраструктура, развиваются здравоохранение, образование, культура и спорт. В республике функционирует около 470 общеобразовательных школ, 7 техникумов, 15 профтехучилищ, 3 государственных вуза. Всеми видами обучения охвачены более 250 тыс. человек. Действует около 360 лечебных учреждений, 560 учреждений культуры, открыты более 20 детско-юношеских спортивных школ и т.д. Проводится целенаправленная работа по пропаганде здорового образа жизни, активному вовлечению молодежи в занятия физической культурой и спортом.

Все это позволяет говорить о качественно новом уровне жизни в Чеченской Республике по сравнению с последним десятилетием. Вместе с

тем, современные социально-политические проблемы в Чеченской Республике вызваны во многом несовершенством ее политической системы и неэффективностью действий политической власти. В Чеченской Республике существуют неформальные формы власти, такие, например, как советы сел, состоящие из наиболее уважаемых жителей, которые оказывают влияние на жизнедеятельность населения, но не на местную власть. В политической системе постоянно повышается роль государственной власти и одновременно снижается роль политических объединений, партий и общественных организаций. Деятельность местных органов власти требует нестандартных подходов, связанных с соблюдением прав человека, обеспечением безопасности гражданского населения. Республика испытывает колоссальные трудности экономического и социального характера. В их числе: массовая безработица, отсутствие сколь-нибудь развитого производства, низкие доходы населения. По данным Управления статистики Чеченской Республики за 2007 год, число официально зафиксированных безработных, получающих пособие по безработице составляет 470 тысяч человек, работающих 147 тысяч человек. В социальной стратификации чеченского общества 90 % составляют низший класс, 10 % составляют средний класс и высший класс. Люди подвержены психическим стрессам, различного рода заболеваниям. Эти обстоятельства сохраняют социальную напряженность в чеченском обществе. Большую роль в решении ключевых задач социально-политического и экономического развития республики призван сыграть Договор о разграничении полномочий между федеральными и республиканскими органами государственной власти. Учет интересов и потребностей

социокультурного развития всех национальных общностей требует продуманной национальной политики.

Во втором параграфе второй главы **«Становление местного самоуправления: состояние и основные тенденции»** определены особенности и характеристики системы местного самоуправления с учетом специфики региона, определены основные причины и проблемы, тормозящие этот процесс.

Чеченская Республика является полноправным субъектом Российской Федерации. Она имеет свою конституцию, которая соответствует Конституции РФ и федеральным законам, имеющим верховенство на всей территории РФ. Местное самоуправление гарантируется Конституцией Чеченской Республики, и осуществляется в соответствии с Законом «О местном самоуправлении в Чеченской Республике». Вместе с тем, в становлении и развитии данного института происходит сложно. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин: фрагментарность законодательной базы, инерционность местной власти, доминирование авторитарных методов управления в области местного самоуправления. Одновременно следует отметить то, что ни один регион России не имеет такой социальной базы для местного самоуправления, как Чеченская Республика, и сам менталитет чеченского народа предполагает самоуправление.

Правительством Чеченской Республики разработаны и направлены в органы местного управления модельные уставы муниципальных районов, городских и сельских поселений. На их основе разработаны уставы муниципальных образований. Основными направлениями деятельности местных органов власти являются правовые и экономические проблемы,

связанные с передачей функций и части полномочий районам, а также территориальные проблемы. Однако полноценное развитие органов местного самоуправления требует поддержки населения. Результаты социологических исследований, проведённых автором в апреле-мае 2008 на территории 7 районов, городов и сел выявили довольно противоречивую тенденцию.

С одной стороны, сохраняется отчуждение граждан от власти. Самый большой уровень социальных ожиданий связан с Президентом Чеченской Республики Р.А.Кадыровым. Около 80%, опрошенного населения практически не имеют представления о территориальном общественном самоуправлении, не понимают сути происходящей реформы. В тоже время значительное большинство жителей региона выразило готовность принять участие в решении проблем местного значения (таблица 1).

Таблица 1.

Распределение ответов на вопрос: **«В решении каких вопросов местного значения вы бы хотели принять личное участие?»** (Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов, в % от количества опрошенных. N=900)

Варианты ответов	%
Благоустройство территории своего двора, улицы	62,2
Озеленение двора, улицы, города (поселка)	58,5
Ремонт дома, подъезда	39,0
Организация досуга, культурных, спортивных мероприятий	34,1
Подбор организации для вывоза и уборки мусора на территории проживания	34,1
Подбор организации для оказания коммунальных услуг	9,8
Другое	-
Не хочу ни в чем принимать участие	4,9
Затруднились ответить	4,9

Почти 88% граждан считают, что активное участие жителей в решении проблем на своей территории будет способствовать повышению ответственности местной власти, улучшению условий их жизни на территории проживания (54,9%). Результаты опроса показывают наличие реальных тенденций к диалогу населения с властью. Однако не всегда сами граждане готовы принимать активное участие в каких-либо видах общественной или политической деятельности (таблица 2).

Таблица 2.

Распределение ответов на вопрос: «**Какие способы влияния на власть Вы считаете необходимыми?**» (Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов, в % от количества опрошенных. N=900).

Варианты ответов	%
Референдум по выражению недоверия	48,4
Митинги, демонстрации, пикетирование учреждений	21,5
Поддержка партий, критикующих власть	19,4
Забастовки и другие акции неповиновения	16,1
Блокирование железных и автомобильных дорог	4,3
Голодовки	4,3
Другие способы	7,5
На власть не надо влиять, каждый должен заниматься своим делом	24,7
Загруднились ответить	28,0

По мнению граждан республики, наиболее эффективным способом решения наболевших проблем и непосредственного влияния на действия властей, является референдум. Однако на вопрос "Какую позицию заняли бы Вы, реагируя на действия властей?" 15% опрошенных ответили «приспособиться к любой политике властей», 33,8% - «держаться от любой

политики в стороне и заниматься своими интересами». Значительная часть граждан республики предпочитает придерживаться политики конформизма и отчуждения от власти, решать свои проблемы самостоятельно, не обращаясь за помощью к органам власти, в том числе и местным. Данное обстоятельство повышает ответственность власти региона за деятельность муниципальных органов власти, где главными являются социальные приоритеты и потребности населения.

В третьем параграфе второй главы «**Основные пути оптимизации местного самоуправления в республике**» обоснованы объективные и субъектные факторы развития данного института, наличие социальных ресурсов для эффективной деятельности муниципальных районов. Становление местного самоуправления в Чеченской Республике и пути его оптимизации во многом зависят от разработки программы развития региона. На первый план выходят проблемы развития образования и здравоохранения как наиболее важные отрасли социальной сферы. Именно они являются основными факторами общественного развития Чеченской Республики. К основным направлениям развития республики автор относит:

1. Здравоохранение. Восстановление разрушенных и строительство новых объектов здравоохранения, обеспечение больниц и поликлиник современным диагностическим и лечебным оборудованием и лекарствами, квалифицированным медицинским персоналом.

2. Образование. Восстановление и строительство новых образовательных учреждений, соответствующих современным требованиям. Обеспечение вузов и средних специальных заведений

необходимыми площадями, материально-технической базой, подготовкой высоко профессионального преподавательского состава.

3. Культура и искусство. Восстановление объектов культуры, материальная и моральная поддержка работников культуры и искусства, повышение качества работы СМИ. Моральное и нравственное воспитание молодежи.

4. Жилищная проблема. Строительство жилья, как в городах, так и в селах. Жесткий контроль за приемкой готовых объектов, привлечение частных инвестиций; обеспечение беспроцентного кредитования строительства жилья.

5. Экология. Восстановление и строительство объектов водоснабжения, канализации, очистных сооружений, рекультивация загрязненных территорий.

Базовым принципом реализации программ является *сбалансированность социального и экономического развития территории*. Задача состоит в том, чтобы выстроить такие отношения между разными уровнями управления, которые позволяют им сохранять самостоятельность и, одновременно, быть составляющими единой управленческой системы.

Расширение полномочий муниципальных образований с принятием Федерального Закона «О местном самоуправлении в РФ» делает необходимым *рассмотрение территориального планирования в трехуровневом аспекте: федеральном, региональном и муниципальном, что является необходимым условием достижения системности управленческих решений.*

Муниципальные стратегии предполагают ориентацию на местные условия, опору на ресурсы муниципальных образований. Такую стратегию можно рассматривать как реальную оценку собственных возможностей муниципального образования и внутренних источников его развития. Цель стратегического плана – повышение качества жизни граждан, что вполне соответствует компетенции местного самоуправления. Показатели качества жизни населения – это главные ориентиры взаимодействия государственных и местных органов власти с бизнесом и общественными организациями. Такого рода сотрудничество предполагает ответственность взаимодействующих субъектов, развивающуюся в определённой системе координат. Во-первых, это оценка со стороны вышестоящих органов власти степени эффективности осуществления муниципальными органами управленческих функций, связанных с жизнеобеспечением и развитием соответствующего муниципального образования. Во-вторых, - внутренняя оценка (самооценка) органов власти эффективной управленческой деятельности на своей территории. В-третьих, - оценка населением эффективности деятельности своих муниципальных органов. Успешная деятельность администрации складывается из учета этих потребностей, оперативного реагирования на запросы, заявления и жалобы граждан, предупреждения и регулирования возникающих конфликтных ситуаций.

В **Заключении** приводятся основные теоретические положения, выводы и рекомендации, результаты работы.

- Диалог органов местного самоуправления с неформальными объединениями граждан, частными предпринимателями, некоммерческими организациями, средствами массовой информации и другими заинтересованными структурами.

- Использование благотворительных программ для стимулирования развития муниципальных районов и поселений при одновременном повышении финансовой ответственности местной власти за социальную эффективность расходов.
- Стимулирование развития сектора социальных услуг, в том числе и через поддержку целевых программ и конкретных проектов.
- Внедрение передовых технологий управления социальными расходами в деятельности государственных и муниципальных органов власти.
- Создание постоянно действующего социологического мониторинга уровня и качества жизни населения всех муниципальных образований.

II. Публикации автора по теме диссертации:

а) Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Бахарчиев Р.С. Местное самоуправление в Чеченской Республике: особенности становления// Социология власти. РАГС, № 2, 2008. – 0,8 п.л.

б) Публикации в других изданиях:

2. Бахарчиев Р.С. Реформа местного самоуправления// Тезисы Международная аспирантская конференция. Санкт-Петербург, 2006. – 0,4 п.л.

3. Бахарчиев Р.С. Управленческие отношения в трудовом коллективе. М., 2006. // www.oid.rags.ru/. - 0,8 п.л.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Бахарчпева Резвана Саита-Алиевича

Тема диссертационного исследования:

**Местное самоуправление:
состояние и пути оптимизации**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

Научный руководитель:
доктор социологических наук, профессор
Чернышова Людмила Дмитриевна

Изготовление оригинал-макета
БАХАРЧИЕВ Резван Саит-Алиевич

Подписано в печать « 25 » 02.2009 года
Тираж: 80 экз. Усл.п.л.1,4

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 88.
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84