



004615832

На правах рукописи

Богачев Устин Александрович

**ИННОВАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОПТИМИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ
РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

**Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

- 9 ДЕК 2010

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

Научный руководитель: доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Столяров Михаил Венедиктович

кандидат политических наук
Мызникова Ольга Евгеньевна

Ведущая организация: Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова,
кафедра российской политики

Защита состоится «15» декабря 2010 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10 корп. 2., ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки Российского университета дружбы народов.

Автореферат разослан «19» октября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент



М.Н. Мосейкина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Внедрение инноваций в деятельность органов власти на всех уровнях публичного управления в России и их оптимизация в последние несколько лет приобретают особую актуальность. Сегодня на самых высоких уровнях власти ведется диалог о модернизации политической системы России. Такие тенденции в политическом управлении не могут не затронуть и систему местного самоуправления, находящуюся в стадии реформирования и демонстрирующую первые результаты реализации муниципальной реформы. Переход на инновационные основы в организации процесса управления и осуществлении своих полномочий для местного самоуправления является не менее насущной проблемой, чем для региональной или федеральной власти. Это необходимый шаг в условиях модернизации всей политической системы России и системы государственного управления.

Актуальность темы диссертационного исследования, необходимость оптимизации и внедрения инновационных технологий в муниципальном управлении обуславливается целым рядом проблемных факторов.

Во-первых, до сих пор неэффективна система взаимодействия государственной и местной власти, что не позволяет решить проблемы самостоятельности местного самоуправления, компетенций и разделения полномочий.

Во-вторых, местное самоуправление является уровнем власти наиболее приближенным к населению. Сущность органов местного самоуправления заключается в действии от имени населения, с учетом его потребностей и интересов. Взаимодействие власти с обществом традиционно является наиболее слабым направлением в деятельности государственных и местных органов власти. В то время как происходят серьезные социальные трансформации, динамические изменения социальной структуры общества, меняются мировоззрение, ценности, ориентиры, методы публичного управления остаются традиционными, консервативными и даже в какой-то степени устаревшими. Таким образом, появляется необходимость внедрения инноваций по линии взаимодействия публичной власти всех уровней и общества. И прежде всего, необходимо внедрение инновационных технологий повышения социальной и политической активности граждан в решении местных проблем.

В-третьих, очевидной является проблема управления внутри самих органов местного самоуправления. Как показывает анализ, большинство администраций муниципальных образований не ориентированы на развитие в средне- и долгосрочной перспективе. Поэтому их внутреннее управление зачастую осуществляется бессистемно, интуитивно, без использования научных методов управления и адекватной оценки социально-экономического состояния местного самоуправления и политической обстановки.

В-четвертых, следует учитывать, что современные муниципальные образования функционируют в открытой глобальной среде, очень часто являясь самостоятельными акторами на международной арене. Современные города

испытывают на себе последствия глобальных перемен, что требует существенного пересмотра традиционных методов управления развитием муниципального образования, политической определенности, открытой и прозрачной политики, реализуемой местной властью.

Все выше перечисленные аспекты требуют серьезного научного осмысления с целью разработки инновационных методов развития системы местного самоуправления. При этом необходимо учитывать теоретические основы и практический опыт внедрения основных положений нового федерального закона в практику местного самоуправления¹.

Степень научной разработанности проблемы.

Проблемы инновационного развития местного самоуправления и оптимизации деятельности органов местной власти связаны с целым рядом вопросов функционирования и трансформации российской политической системы в целом и системы местного самоуправления.

Анализ природы органов местного самоуправления был сделан на основе работ русских исследователей, изучавших сущность и специфику городского управления и самоуправления в дореволюционной России: В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, А.И. Васильчикова, В.Н. Лепикова, Н.М. Коркунова².

Анализ правового статуса института местного самоуправления и правовых проблем осуществлялся на основе работ С.А. Авакьяна, Г.Я. Атаманчука, А.А. Акмаловой, В.Г. Барабашева, А.А. Замотаева, В.Г. Игнатова, О.Е. Кутафина, А.А. Сергеева, Ю.А. Тихомирова, В.Г. Фадеева, М.В. Баглая, В. Е. Чиркина³.

Положение и роль местного самоуправления в системе публичного управления в условиях российского федерализма стали предметом анализа в работах Н.П. Медведева, Н.Л. Пешина, Л.В. Сморгунова, В.С. Комаровского, Ю.А. Исневича.⁴

Муниципальное управление в совокупности исследуется в работах А.А. Васильева, В.Б. Зотова, С.Ю. Наумова, А.А. Подсумковой, анализ которых

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 «Об общих принципах развития местного самоуправления в Российской Федерации».

² Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1984; Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на западе Европы и в России: Собр. соч. Т. IX. СПб., 1904; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1-3. СПб., 1869-1871.; Лепков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909.

³ Система государственного и муниципального управления / Под ред. Г.В. Атаманчука. – М., 2007; Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления. – М., 2005; Акмалова А.А. Муниципальное право России. – М., 2002; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – М.: Феникс, 2005; Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. – М., 2008; Уваров А.А. Местное самоуправление. – М.: Норма, 2005; Авакян С.А. Муниципальное право. – М.: Проспект, 2009; Замотаев А.А. Муниципальное право; Кутафин О.Е., Фадеев Муниципальное право. – М., 2009; Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М.: Проспект, 2006;

⁴ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007; Политико-административное управление / Под общ. ред. Комаровского В.С., Сморгунова Л.В. – М., 2004; Местное самоуправление в зарубежных странах / Под ред. Н.П.Медведева и др. – М., 1994.

позволил автору изучить проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления и опыт современных российских городов в организации муниципального управления.⁵

Исследованию проблем оптимизации деятельности органов местного самоуправления на основе анализа зарубежного опыта способствовали работы А.С. Автономова, В.И. Бутова, А.С. Прудникова и др.⁶

Проблемы оптимизации деятельности органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы исследуются в работах И.Н. Барццца, О.В. Гаман-Галутвиной, А.А. Дегтярева, С.А. Кирсанова, В.А. Михеева, Е.Ю. Киреевой, Н.Н. Черногора, В.И. Якунина.⁷

Вопросы взаимодействия гражданского общества и местных органов власти, состояние муниципальной демократии в России позволили раскрыть работы С.А. Абакумова, Н.С. Бондаря, А.Г. Володина, З.М. Зотовой, Е.А. Незнамовой, С.В. Патрушева, Л.Н. Тимофеевой, А.А. Уварова и др.⁸

Проанализировать современные тенденции развития муниципальных образований в России и за рубежом позволили работы Ф. Котлера, А.П.

⁵ Васильев А.А. Система муниципального управления. – М.: КноРус, 2010; Местное самоуправление и муниципальное управление: Словарь-справочник / Под общ. ред. В.Б. Зотова. – М.: Ось-89, 2007; Зотов В.Б. Система муниципального управления. СПб, 2007; Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы муниципального управления. – М., 2009; Подсумкова А.А. Местное самоуправление в России: некоторые вопросы становления и развития. Саратов: Издательство ПЕГАС, 2008.

⁶ Автономов А.С. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. – М.: Велбэ, 2008; Бутов В.И., Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. – М.: ИЦ МАР Т, 2004; Либораккина М.И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика. 2003. № 4 (31). С. 225-237; Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / Под ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007; Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Форум: ИНФРА-М, 1998.

⁷ Барццц И.Н. Модернизация государственного управления в России в условиях административной реформы. – М., 2008; Кирсанов С.А., Яновский В.В. Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление». – М.: КноРус, 2009; Гаман-Галутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4; Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. 2004. № 4; Киреева Е.Ю. Система правового регулирования статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 2. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики. – М.: РАГС, 2008; Михеев В.А. Государственное управление инновациями и гражданское общество: реалии и стратегии развития // Власть. 2007. № 12; Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практики местного самоуправления. – М., 2007; Якунин В.И. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8.

⁸ Абакумов С.А., Подберезкин А.И. Гражданское общество и будущее российского государства. – М.: Индик-Пресс, 2004; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008; Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14; Володин А.Г. Гражданское общество и модернизация в России // Полис. 2000. № 3; Зотова З.М. Власть и общество: Проблемы взаимодействия. – М., 2001; Незнамова Е.А. Местное самоуправление и эволюция российского общества. – Калуга, 2008; Мешалкина А.В. Участие населения в муниципальном нормотворчестве // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10; Патрушев С.В. Гражданская активность: институциональный подход. Перспективы исследования // Полис. 2009. № 6; Тимофеева Л.Н. Связи органа государственной власти с общественностью. М., 2009; Уваров А.А. Тенденции развития гражданского общества в России // Российская юстиция. 2009. № 7.

Панкрухина, Э.Н. Ожиганова⁹.

Таким образом, анализ литературы демонстрирует высокий интерес научного сообщества и практиков муниципального управления к проблеме развития местного самоуправления в России, свидетельствует о наличии широкого спектра современных подходов к исследованию обозначенной темы. Вместе с тем, отсутствуют комплексные междисциплинарные исследования, включающие в себя изучение способов и методов инновационного развития местного самоуправления, направлений оптимизации деятельности органов местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы, в условиях политической модернизации и политики инноваций во всех сферах публичного управления. Кроме того, следует констатировать недостаточность работ, подготовленных с применением методов политологического анализа, основанных на исследовании местного самоуправления как политического института.

Объектом исследования выступает – система местного самоуправления Российской Федерации.

Предмет исследования - инновационная деятельность по оптимизации российской системы местного самоуправления в ходе реформирования политико-административных отношений.

Цель диссертационной работы состоит в анализе основных направлений оптимизации системы местного самоуправления в России и возможностей внедрения инновационных технологий в практике муниципального управления с целью повышения его качества и эффективности.

Обозначенная цель требует последовательного решения **следующих задач**:

1. Провести анализ положений основных теорий местного самоуправления с целью установления влияния их концептуальных положений на организацию деятельности органов местной власти на современном этапе, характера их взаимодействия с органами государственной власти, обоснования необходимости внедрения инновационных технологий, выявления проблемных направлений, требующих оптимизирующего воздействия.

2. Проанализировать природу местной власти, ее сущностные функции и задачи, предел властных полномочий органов местного самоуправления в отношениях с населением, рассмотреть вопрос о соотношении субъекта и объекта местной власти.

3. Исследовать специфику институтов местной власти и определить их место в политической системе России.

4. Выявить инновационный потенциал местного самоуправления в оптимизации своей деятельности.

5. Раскрыть суть и характер сложившейся в России системы взаимодействия местной власти и общества, проблем, возникающих в организации обратной связи

⁹ Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест: Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. Финляндия, 2005; Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. М, 2002; Ожиганов Э.Н. Стратегический анализ политики: Теоретические основания и методы – М.: Аспект Пресс, 2006; Ожиганов Э.Н. Моделирование и анализ политических процессов – М.: РУДН, 2009.

между органами власти и местным сообществом и проблем общественного участия в местном самоуправлении.

6. Предложить инновационные механизмы повышения социальной и политической активности населения муниципальных образований.

7. Раскрыть причины необходимости применения инновационных методов управления на местном уровне, проанализировать данные методы и их эффективность в системе местного самоуправления.

Методологические и теоретические основы исследования. Основу диссертационного исследования составили классические и современные концепции местного самоуправления, классические и неоклассические теории государственного управления, российские и зарубежные концепции гражданского общества, теория элит, концепция устойчивого развития в ее политологическом значении, теоретические исследования инновационного развития.

Объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования обусловили необходимость применения институционального подхода, методов сравнительного, системного анализа. Для исследования политических проблем организации местного самоуправления был использован структурно-функциональный метод.

В основу диссертационного исследования положен междисциплинарный подход, позволяющий исследовать политические, экономические, правовые, социальные аспекты и проблемы деятельности органов местного самоуправления. В то же время главной целью автора стало широкое применение политологического анализа организации и функционирования системы местного самоуправления в России.

На стадии эмпирического исследования применялись такие конкретные методы сбора и анализа информации, как анализ документов, вторичный анализ данных (в том числе методом исследовательского и практического синтеза), экспертный опрос, статистический анализ данных.

Гипотеза исследования. Одним из наиболее перспективных методов достижения эффективности во всех сферах является инновационные технологии. Их применение в муниципальном управлении, а также в сфере взаимодействия государства и местного самоуправления, формирование новой управленческой культуры и смена представлений населения относительно роли и значения в политической системе России института местного самоуправления - позволят выработать оптимальную модель местного самоуправления в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования. В работе по результатам анализа промежуточных итогов реформы местного самоуправления дается комплексный анализ проблем, препятствующих повышению эффективности местного самоуправления и функционирования институтов местной власти. В качестве основной причины автором выявляется использование традиционных консервативных методов управления, которые в современных социально-политических и экономических условиях становятся

иррациональными, часто провоцируют деградацию внутреннего управления в местных органах власти, их неспособность реагировать на современные социально-политические и экономические условия, что, в свою очередь, может привести к кризису всей системы муниципального управления.

С целью преодоления сложившихся деструктивных тенденций в системе местного самоуправления автором предлагается и обосновывается необходимость внедрения инновационных технологий с целью оптимизации системы местного самоуправления, особенно в части функционирования местных органов власти.

В работе уточняется содержание понятий «инновация», «оптимизация», «эффективность» в отношении системы местного самоуправления. Устанавливается прямая связь по линии «инновации» - «оптимизация» - «эффективность» и утверждается, что последовательная реализация указанных действий становится основой модернизации системы местного самоуправления и дает возможность получения политического, экономического и социального эффектов.

Дается авторская трактовка и уточняется содержание понятия «эффективность органов местного самоуправления», систематизируются критерии эффективности деятельности органов местной власти и системы местного самоуправления в целом.

Автором обосновывается, что применение исключительно экономического и (или) управленческого подходов не позволяет в полном объеме исследовать эффективность местной власти, поскольку за пределами научного исследования остаются социально-политические аспекты местного самоуправления, влияющие на эффективность местной власти.

В работе выявлены направления управления в системе местного самоуправления, требующие инновационного воздействия. Речь идет, в первую очередь, о взаимодействии государственной и местной власти; внутреннего управления в местных органах власти; формировании новой управленческой культуры; взаимодействии местной власти и общества и т.д.

Кроме того, выявляется связь между современными условиями развития городов (муниципальных образований) вплоть до глобальных вызовов, угроз и шансов и формированием объективной необходимости повышения эффективности местного самоуправления, в том числе и с целью повышения конкурентоспособности российских городов на международной арене и, в конечном итоге, конкурентоспособности России.

Положения, выносимые на защиту, сформулированы на основе научной новизны диссертационного исследования и более полно раскрывают ее суть:

1. Главной задачей органов государственной власти и местного самоуправления, на сегодняшний день, является формирование эффективной системы местного самоуправления, отвечающей потребностям современного общества, глобальным вызовам, способствующей социально-экономическому развитию муниципальных образований и политической стабильности.

2. Оптимизация системы местного самоуправления означает поиск оптимальной модели местного самоуправления для России в данных конкретных социально-политических и экономических условиях.

Оптимизация местного самоуправления — это система целенаправленных действий по повышению эффективности системы местного самоуправления с использованием баланса традиционных и инновационных методов преобразования социальной, политической, экономической сфер развития муниципального образования. Более узкая трактовка оптимизации местного самоуправления, предложенная автором, означает формирование эффективных политико-административных отношений между органами государственной и местной власти, уменьшение роли государства в местном самоуправлении, совершенствование структуры местных органов власти, демократизацию местного самоуправления. Обязательным условием процесса оптимизации местного самоуправления являются инновационные технологии.

3. Авторский подход к определению понятия «оптимизация местного самоуправления» позволил разработать «трехлучевую модель оптимизации деятельности органов местного самоуправления»:

- оптимизация взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, внутреннего управления в местных органах власти, их структурная оптимизация, формирование новой управленческой культуры.

- оптимизация взаимодействия местной власти и общества, включающая изменение представлений о роли и месте местного самоуправления и характере взаимоотношений местной власти и общества;

- оптимизация на основе применения инновационных подходов в муниципальном управлении.

3.1. Необходимо признать тот факт, что реформа местного самоуправления не решила целый ряд проблем, препятствующих эффективной деятельности органов местного самоуправления. С точки зрения взаимодействия с органами государственной власти речь идет о формировании устойчивой сферы собственной компетенции местного самоуправления, проблеме распределения полномочий между уровнями публичной власти, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формирования собственной финансовой и экономической базы местного самоуправления, контроля органов государственной власти над органами местного самоуправления, влияния неформальных институтов на местный уровень власти. Кроме того, необходима разработка механизмов, позволяющих транслировать интересы местного самоуправления, непосредственно на федеральный уровень путем создания, например, совещательного органа, состоящего из представителей местной власти.

Внутреннее управление в местных органах власти нуждается в большинстве случаев в серьезной корректировке на основе законов и закономерностей управления и с учетом политических, экономических и социальных трансформаций, происходящих в российском обществе. Необходимо внедрение и

популяризация новой управленческой культуры, в основе которой лежит признание человека и его интересов как основной ценности всей системы публичного управления России. Требуется решение проблемы обеспечения местного самоуправления профессиональными кадрами.

3.2. Важнейшим направлением, требующим серьезного изучения и реформирования, является сфера взаимодействия общества и власти. В обществе должны быть сформированы новые мировоззренческие принципы, преодолевающие установки подданнической политической культуры и формирующие отношения власти и общества на основе принципов партнерства, равноправия, открытости и прозрачности. Взаимодействие власти и общества на местном уровне требует серьезной демократизации. В ее основу должна быть положена «рецептивная модель управления», гарантирующая ответственность системы (в нашем случае ответственность местной власти) перед конкретными требованиями граждан. Поэтому базовая ориентация муниципального управления должна быть направлена на общество и общественно значимые интересы.

3.3. Инновационные технологии составляют одну из основ оптимизации деятельности органов местного самоуправления. Широкое распространение инновационных технологий пока еще не задействовано в системе местного самоуправления, что связано с отсутствием осознания у региональной и местной власти инновационного потенциала регионов и отдельных муниципальных образований, непониманием необходимости внедрения инновационных технологий в практику муниципального управления, недостаточным уровнем профессиональной компетенции муниципальных чиновников, отсутствием финансовых средств для реализации инновационных проектов и инновационных методов управления, отсутствием поддержки со стороны государства науки и научных исследований.

4. Под инновациями в местном самоуправлении следует понимать нововведения, результатом реализации которых станет наличие политического, экономического и социального эффектов и формирование позитивного общественного мнения в отношении как всей системы местного самоуправления в России, так и конкретного муниципального образования.

Инновации в муниципальном управлении рассматриваются автором с нескольких точек зрения: во-первых, речь идет о применении инновационных методов в процессе реализации хозяйственных функций местного самоуправления, что предполагает развитие, в первую очередь, экономической сферы. Во-вторых, обосновывается необходимость инновационных методов организации публичного управления на местном уровне в части взаимодействия с населением и внутреннего управления в местных органах власти.

Условиями внедрения инноваций на уровне местного самоуправления следует считать: инновационный процесс должен быть систематическим, поэтому к его внедрению должны быть готовы не только структуры, но и кадры местных органов власти, кроме того, необходима его поддержка со стороны местного сообщества; полная информационная обеспеченность органов местного

самоуправления, местного сообщества о планах и намерениях органов власти по внедрению инноваций, их содержанию и сути; постоянное взаимодействие с научными сообществами муниципального образования, региона, а также находящимися за их пределами; постоянное повышение квалификации и уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих; мониторинг сильных и слабых сторон развития муниципального образования, внутреннего управления в местных органах власти, создание канала аккумуляции рациональных предложений часто не вписывающихся в узкие правовые рамки; обязательное наличие обратной связи в виде изучения реакции местного сообщества на внедряемые инновации; внедрение инноваций с помощью «мягких» методов в силу специфики политической культуры населения, повышенного уровня недоверия к местной власти. Иными словами речь идет об адаптации инноваций к местным условиям развития всех сфер общественной жизни.

5. Внедрение инновационных технологий в практику местных органов власти должно основываться на принципе их соответствия интересам и потребностям местного сообщества, способствовать повышению уровня участия граждан в местном самоуправлении, ориентировать на общественное согласие, справедливость, результативность, прозрачность.

6. Эффективным можно считать муниципальное управление с максимальным соответствием результатов деятельности органов местной власти требованиям, ожиданиям местного сообщества. Таким образом, главным критерием оценки деятельности органов местного самоуправления является не просто экономический рост, а удовлетворенность населения, бизнеса и общественно-политических организаций действиями местной власти.

7. Правовое закрепление и внедрение в практику муниципального управления должен получить принцип «открытости процесса принятия решений на муниципальном уровне». Инструментами должны стать общественное обсуждение принимаемых на местном уровне решений, их информационная доступность, он-лайн трансляции заседаний представительных органов власти и рабочих совещаний, обязательность экспертных оценок, мониторинг результатов принятых решений и др.

8. Особое значение в обеспечении эффективности местного самоуправления и деятельности органов местного самоуправления имеют системы контроля, внедрение которых должно носить обязательный характер. Непременными элементами такой системы контроля должны стать: контроль со стороны федеральных, региональных органов власти, внутренний самоконтроль и мониторинг собственной деятельности, гражданский контроль. Сферы контроля должны быть определены в соответствии с принципом разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, и в первую очередь, должны быть направлены на защиту интересов и прав граждан. Широкое распространение должны получить элементы самоконтроля в органах местного самоуправления.

Информационную и эмпирическую базу исследования составили: нормативно-правовые документы, исследование деятельности структур местных

администраций и их проблемный анализ, в том числе и по внедрению инновационных методов управления, данные опросов общественного мнения, экспертных опросов, доклады зарубежных ученых, посвященные проблемам развития местного самоуправления, материалы деятельности администраций зарубежных (по большей части немецких городов) по внедрению инновационных методов муниципального управления.

Теоретическая значимость исследования состоит в разработке автором актуальных теоретических проблем, связанных с инновационным развитием системы местного самоуправления, повышением ее эффективности. Выводы, полученные в диссертации способны расширить методологическую базу исследований инноваций в местном самоуправлении.

Практическая значимость: результаты диссертационного исследования могут быть использованы в практике муниципального управления в сфере организации взаимодействия с органами государственной власти, населением и институтами гражданского общества, межмуниципального сотрудничества.

Материалы, изложенные в диссертационном исследовании, могут быть использованы при подготовке студентов по специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция».

Апробация результатов исследования. Материалы диссертации были изложены на ряде научных и научно-практических конференций, в том числе и с международным участием, круглых столов, форумов, в том числе и за рубежом (Германия, г. Мюнстер, Вестфальский университет им. Вильгельма, Институт политических наук, конференция «Современные города и городское управление», декабрь 2009 г.).

По теме диссертационного исследования подготовлено 14 публикаций, в том числе 2 в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

П.ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи исследования, раскрывается теоретическая и методологическая основа, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, обосновывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы инновационного развития местного самоуправления»** включает в себя два параграфа.

В параграфе 1 **«Теоретические основы оптимизации системы местного самоуправления в России»** обосновывается необходимость применения инновационных методов в муниципальном управлении: в инновационном обществе публичное управление тоже должно быть инновационным как по отношению к общественным изменениям, так и методом управления.

Автор отмечает особенности понимания терминов «инновация» и

оптимизация» в отношении системы местного самоуправления. В частности отмечается, что понятие «инновация» не является родовым по отношению как к муниципальному управлению, так и социальному управлению в целом. Термин «инновация» принято употреблять в экономическом контексте (Друкер П.), что связано с его происхождением (Й. Шумпетер) и накладывает определенный отпечаток на его понимание. Вместе с тем, автор считает необходимым изучение социального инновационного процесса (Романов В.Л., Карпова Ю.А., С.В. Патрушев, В.Н. Иванов) как основы внедрения инноваций в муниципальное управление. Кроме того, выявляются необходимые условия эффективного внедрения инновационных технологий на местном уровне. Обосновывается мысль о том, что в отдельных случаях наиболее эффективным является сочетание традиционных и инновационных методов управления.

Для российской системы государственного и муниципального управления положительным является западный опыт в том, что инновации не могут существовать в бюрократической среде. Поэтому автор делает акцент на необходимости изменения управленческой культуры и основ управления в местных органах власти.

Далее автор исследует положения основных теорий местного самоуправления с целью более точного понимания природы и специфики местного самоуправления и местной власти. В результате проведенного анализа формулируется вывод, что современное понимание сущности органов местной власти и отношение к ним со стороны государства, общества и науки складывалось в рамках борьбы двух противоположных точек зрения, которые прослеживаются и в современной науке, и практике организации местного самоуправления. С одной стороны, речь идет о негосударственной природе органов местной власти и их противопоставлении государственному управлению (Васильчиков А.И., Лешков В.Н). Согласно данной точке зрения, органы местного самоуправления подотчетны исключительно народу и несут ответственность непосредственно перед ним.

С другой стороны, в толкование природы органов местного самоуправления включается государственная теория местного самоуправления (Гнейст Р., Штейн Л., Лазаревский Н.И., Градовский А.Д., Безобразов В.П.), получающая все больше сторонников в современной науке и практике, согласно которой, органы местного самоуправления являются частью государственной системы, по сути – органами государственной власти на местах. Автор склоняется к поддержке и реализации в условиях российской политической действительности локалистской концепции местного самоуправления, в первую очередь в том, что она сочетает функцию органов местной власти по решению вопросов местного значения с необходимостью удовлетворять потребности населения, используя инновационные подходы, эксперименты, научный подход.

Другая линия для дискуссии, выявленная в результате изучения теорий местного самоуправления и современной литературы – политическая сущность местного самоуправления и органов местной власти. В научной литературе первая

точка зрения сводится к выполнению ими исключительно хозяйственных функций, другая заключается в том, что органы местной власти обладают реальными политическими функциями, которые, по сути, являются функциями государства, но перенимаются местной властью для организации политического управления на местах.

Следующие вопросы обозначенный в первом параграфе и ставший предметом исследования в последующих частях диссертации, – какая именно модель местного самоуправления и заложенные в нее функциональные особенности органов местной власти будут наиболее эффективными и легитимными, каково соотношение государственной и местной власти в России и какова природа местной власти (Велихов Л.А., Авакян С.А., Тихомиров Ю.А., Барабашев Г.В., Старцев Я.Ю., Медведев Н.П.).

При анализе специфики природы местной власти автор выявляет целый ряд проблем теоретического характера, оказывающих существенное влияние на формирование всей системы местного самоуправления в России и характер взаимодействия местной власти с населением: совпадение субъекта и объекта местной власти, баланс соотношения общественного и властного участия в осуществлении местного самоуправления, независимость местного самоуправления от государства.

В данном параграфе обосновывается необходимость оптимизации системы местного самоуправления и внедрения инновационных технологий в практику муниципального управления. Автор обосновывает мысль о том, что конечным результатом практической реализации линии «инновации» – «оптимизация» – «эффективность» станет модернизация всей системы местного самоуправления в России.

Второй параграф **«Политологический анализ деятельности органов местного самоуправления в системе публичной власти России»** посвящен изучению теоретических аспектов специфики деятельности органов местной власти в Российской Федерации.

Говоря о политической составляющей публичного управления, автор ориентируется на точку зрения американских ученых Дж. Рабина и Дж.-С. Баумана, которая в последнее время завоевывает все больше сторонников: «разделение политики и управления оказалось катастрофичным как в научном, так и в политическом отношении... Кризис в американском публичном управлении является в конечном итоге проблемой политической теории; теория управления есть теория политики. Поиски аутентичной теории публичного управления завершены, мы должны преодолеть их, делая упор на роль политики в управлении»¹⁰.

С процессуальной точки зрения, политико-властное управление происходит путем выработки правил игры, принятия, реализации управленческих решений и курсов политики, контроля за их выполнением. Все эти моменты, на наш взгляд,

¹⁰ Цит. по Смирнову В.В. Политика и политическое управление // Политическое управление: курс лекций. М.: Изд-во РАГС. М., 1996. С. 15.

характерны и для деятельности органов местного самоуправления (муниципального управления).

С одной стороны, органы местного самоуправления занимаются хозяйственной деятельностью, решают вопросы местного значения, с другой - в управлении городом сталкивается огромный набор политических интересов разного характера. Органы местного самоуправления, осуществляя муниципальное управление, исходят не только из закрепленных в уставе муниципального образования своих непосредственных функций, но и стремятся выполнять их таким образом, чтобы по истечении срока полномочий сохранить свои властные позиции. Таким образом, должностные лица местного самоуправления вступают в отношения по поводу завоевания и удержания власти, что традиционно является сферой политического.

Автор утверждает, что если не рассматривать деятельность органов местного самоуправления как политическое управление, как политическую деятельность, невозможно будет найти ответы на вопросы: как распределяются ресурсы в том или ином муниципальном образовании, кто принимает эти решения, как принятые решения сказываются на жизни общества и каждого конкретного индивида и, наконец, кто отвечает за принятые решения и последствия их реализации. В то же время именно эти вопросы, на сегодняшний день, являются основными, и четкое их понимание позволит решить целый ряд проблем по организации эффективной системы местного самоуправления в России.

Во второй главе **«Политические проблемы оптимизации системы местного самоуправления»** автор уделяет внимание поиску основных направлений и путей оптимизации деятельности органов местной власти с целью наиболее эффективного развития системы местного самоуправления.

Первый параграф **«Эффективность как основная цель оптимизации деятельности органов местного самоуправления»** посвящен исследованию содержания понятия «эффективность органов местного самоуправления».

Основную проблему в изучении данного вопроса автор видит в том, что само понятие «эффективность» является достаточно изученным, однако исключительно на экономическом и управленческом уровнях. Зачастую в управлении идет злоупотребление термином «эффективность» (Атаманчук Г.В.). Таким образом, проблемой оценки эффективности деятельности органов публичной власти является прямой перенос экономических или менеджеральных категорий. Однако в политической сфере приоритетную роль играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов, интересов отдельных социальных групп и граждан.

Далее автор изучает влияние изменения глобальных факторов, которые ранее не принимались во внимание при изучении проблем местного самоуправления, на процесс муниципального управления и возникновение новых требований к его организации (Ruhl M., Castells M., Котлер Ф.,)

Анализ научной литературы, практики административных реформ, реформы местного самоуправления позволили автору выделить целый ряд направлений

оптимизации и повышения эффективности местной власти: повышение демократизации как в процессе принятия решений, так и для всех остальных управленческих и политических процессов, связанных с органами местного самоуправления; формирование на местном уровне такой модели управления, которая восприимчива к интересам и потребностям гражданского общества («рецептивная модель»¹¹). Такая администрация должна мыслить стратегически, но действовать демократически, признавая значимость и ценность гражданского общества и общественных услуг; целенаправленность и целесообразность муниципального управления; соотношение эффективности и ответственности, эффективности и легитимности; зависимость эффективности местной власти от качеств местной и региональной элиты; субъективность муниципального управления.

В качестве основных направлений оптимизации деятельности органов местного самоуправления мы видим правовое, социальное, экономическое, политическое, информационное, институциональное (см. таблицу):

Правовое направление	совершенствование нормативно-правовой базы деятельности органов местного самоуправления с учетом требований федерального законодательства и интересов населения;
Социальное направление	создание условий для всестороннего развития личности, удовлетворение социальных потребностей населения; привлечение граждан к более широкому участию в решении вопросов местного значения, процессе принятия решений на муниципальном уровне.
Экономическое направление	создание условий повышения благосостояния граждан; усиление партнерства между частным сектором и местной властью, применение метода стратегического планирования
Политическое направление	способствование развитию активности политических партий на местном уровне, эффективное взаимодействие органов местной и региональной власти, обеспечение политических прав граждан, демократизация процесса управления.
Информационное направление	оптимизация процессов информационного обмена, использование современных технологий в целях обеспечения и гарантирования всеобщего доступа к информационным ресурсам и услугам, повышению эффективности процессов разработки, принятия и выполнения принятых решений.
институциональное	повышение эффективности деятельности местных органов власти, структурная оптимизация, оптимизация

¹¹ Мальковская И.М. Указ. соч.

Учет данных направлений и их инновационное регулирование позволит добиться появления новых тенденций в практике муниципального управления:

- новое объективное (а не декларативное) понимание муниципального управления как наиболее приближенного к населению и призванного удовлетворять потребности общества;
- восприятие муниципального управления как услуги населению, а не как привилегированного уровня власти;
- укрепление и расширение участия общества в процессе принятия решений;
- обеспечение органов местного самоуправления профессиональным, хорошо мотивированным персоналом;
- эффективное управление бюджетом муниципального образования;
- финансовая оптимизация деятельности органов местного самоуправления;
- усиление взаимодействия между властью, обществом и бизнесом, более оперативное и качественно предоставление услуг населению, надлежащее рассмотрение административных проблем; установление ответственности за неэффективную деятельность органов власти и муниципальных учреждений;
- применение новых методов менеджмента и маркетинга в муниципальном управлении;
- создание новых форм и методов административного контроля, а также институтов гражданского контроля за деятельностью местных органов власти;
- широкое внедрение информационных технологий в практику муниципального управления;
- постоянное повышение и поддержка роста квалификации муниципальных служащих путем формулирования четких требований к уровню их профессиональной подготовки и компетенции.

Результатами оптимизации деятельности органов местного самоуправления и в конечном итоге модернизации муниципального управления должно стать:

- приведение стандартов муниципального управления к европейским;
- исключение дублирования функций органов местного самоуправления в целях более эффективного использования финансовых ресурсов и предоставления качественных услуг
- рациональное использование местного бюджета;
- повышение ответственности муниципальных служащих;
- эффективность работы кадровых служб органов муниципального управления;
- улучшение ситуации в борьбе с коррупцией в органах местного самоуправления.

Применение системного подхода к анализу эффективности муниципального управления позволяет нам определить следующие критерии:

- открытость – позволяет обмениваться информацией и ресурсами с внешней средой. В нашем случае, в первую очередь, с обществом;
- обновление – в отношении муниципального управления речь идет о

процессах обновления во многих направлениях: обновление кадрового и управленческого состава. С точки зрения теории элит отсутствие ее циркуляции становится основанием для застоя и неэффективного управления, кадровая сменяемость, особенно на высших муниципальных должностях позволяет бороться с коррупцией, оптимизировать процесс принятия решений, вносить в управленческий процесс новшества и новации, связанные с развитием современного общества и современной науки;

-инновационное обновление – внедрение инновационных технологий муниципального управления, развитие инновационных сфер экономики в муниципальных образованиях

самоорганизация – органы местного самоуправления должны быть структурированы с высокой степенью самоорганизации отдельных элементов системы, не препятствующей самоуправлению и саморегуляции общества.

В результате анализа каждого из направлений автору удалось сгруппировать их в единую модель оптимизации деятельности органов местного самоуправления, включающую в себя:

1. Оптимизацию взаимодействия с органами государственной власти, формирование новой управленческой культуры, структурную оптимизацию органов местной власти, межмуниципальное сотрудничество.

2. Оптимизацию отношений местной власти с населением, институтами гражданского общества, формирование нового мировоззрения в отношении восприятия местного самоуправления населением на основе преодоления традиций подданнической политической культуры и культивирования восприятия местной власти как не только наиболее приближенного к населению, но и наиболее подчиненного и подконтрольного населению.

3. Внедрение инновационных технологий в практику муниципального управления, что требует политической воли местной и региональной власти, их партнерства и сотрудничества по вопросу инноваций.

Во втором параграфе **«Трансформация политико-административных отношений между органами государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы»** автор исследует первое направление оптимизирующего воздействия: взаимодействие с органами государственной власти и внутреннего управления в органах местного самоуправления.

В данном параграфе раскрывается сущность политико-административных отношений и проблем их организации. Анализ литературы и практики муниципального управления позволил автору сделать вывод о том, что основным источником напряженности взаимодействия государства и местного самоуправления является неоднозначность модели института местного самоуправления, серьезные противоречия между конституционно закрепленными основами самостоятельности местного самоуправления и реальной политической практикой, в том числе и промежуточными результатами муниципальной реформы. Таким образом, нерешенным остается целый ряд проблем, которые препятствуют оптимизации взаимодействия государственной и местной властей,

модернизации местного самоуправления.

Анализ научной литературы (Пешин Н.Л., Подсумкова А.А., Авакьян С.А.) и практики реализации муниципальной реформы позволили автору сгруппировать данные проблемы по следующим направлениям: процессы централизации и децентрализации, идущие в России с начала 90-х годов; проблема распределения полномочий между органами публичной власти и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; определение компетенции органов местного самоуправления и формирование устойчивого перечня вопросов местного значения; финансово-экономическая обеспеченность местного самоуправления; контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственной власти; нечеткость правовых норм; проблема взаимодействия по линиям «глава региона – глава района»; «глава региона – глава столица региона или крупного города»; «глава района – главы поселений»; внутриэлитные конфликты на местном и региональном уровнях

К сожалению, и автор согласен с данной точкой зрения. Действия, предпринимаемые органами государственной власти по преобразованию местного самоуправления на основе принципа самостоятельности, провозглашенного в Конституции Российской Федерации, на практике ведут к «встраиванию» системы органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, подчинению местного самоуправления государству¹². Поэтому в сложившихся условиях автор предлагает исходить из того, что на смену бесконечных дискуссий о централизации и децентрализации отношений государства и местного самоуправления должно прийти осознание того, что повышению эффективности системы местного самоуправления будут способствовать оптимальное соотношение централизации и децентрализации. Подобной точки зрения автор придерживается и при исследовании структурных проблем местных органов власти, а также взаимоотношений местной власти и гражданского общества.

В этой же части диссертационного исследования автор поднимает проблему структурной оптимизации и, вместе с тем, рассматривает проблемы коррупции в органах местного самоуправления, их кадрового обеспечения и уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих, а также необходимости формирования новой управленческой культуры на всех уровнях публичного управления.

В качестве серьезной проблемы в деятельности органов местного самоуправления автор выделяет взаимоотношения исполнительной и представительной ветвей власти. Как показывает анализ, высокий уровень напряженности в их отношениях снижает качество принятых решений, повышает риск ориентации на внутренние групповые интересы, а не общественно значимые и действительно актуальные для развития муниципального образования, способствуют формированию закрытой системы управления.

В третьем параграфе **«Политические проблемы взаимодействия**

¹² См., например: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 217.

институтов местной власти и гражданского общества» автор по результатам анализа делает вывод, что осознание важности общественного участия, необходимости диалога с населением, особенно на местном уровне, давно осознана на западе. Поэтому общей тенденцией развития современных городов в условиях глобализации является усиление роли гражданского общества в муниципальных процессах.

Автор не ставит своей целью исследование института состояния гражданского общества в России. Главное задачей определяется процесс оптимизации взаимоотношений власти и общества, результатом которого станет повышение социальной и политической активности населения, уровня участия в местном самоуправлении и повышение эффективности местного самоуправления в целом. Здесь автор выделяет две основные проблемы:

1. Методы и способы организации эффективной системы взаимодействия органов местной власти с населением муниципального образования, институтами гражданского общества, формирование эффективной системы обратной связи.

2. Привлечение населения к участию в местном самоуправлении.

Их детальный анализ позволил прийти к следующим заключениям:

Исследование методов взаимодействия органов местной власти с населением выявили целый ряд проблем в организации данного процесса, связанных как с глубинными причинами, как например, низкий уровень политической и правовой культуры населения, отсутствие четких мотивов участия местном самоуправлении, так и низким уровнем профессиональной подготовки муниципальных служащих и, в первую очередь, руководителей.

Первая проблема, которую выделяет автор в отношениях местной власти и общества, имеет общегосударственный характер и связана со степенью централизации государственного управления (Бердяев Н., Кин Д., Кокорев И.). При жесткой централизации граждане перестают быть субъектами управленческой деятельности и превращаются в пассивных наблюдателей за развитием государства, регионов и местного самоуправления, что не способствует эффективному функционированию государства, а главное, реализации прав и свобод граждан.

Вторая проблема связана с необходимостью перехода от экономического мышления в организации местного самоуправления к мышлению социальному, основанному на приоритете роли человека, его интересов и потребностей во всей системе публичной власти. (Романов Л.В.)

Третья проблема – восприятие самим населением местного самоуправления и местных органов власти.

Качество и характер взаимодействия органов местной власти с населением и общественными организациями во многом определяется наличием эффективной системы взаимного информирования о целях, задачах, процессах, действиях, намерениях. Иначе говоря, муниципальное управление может считаться эффективным только при постоянном обмене информацией с населением.

Еще одним важным аспектом, который необходимо учитывать, говоря об

оптимизации деятельности органов местного самоуправления и их взаимодействии с населением, является процесс принятия решений в органах местного самоуправления. Здесь автором выделяется целый ряд направлений, требующих серьезных трансформаций.

Второе общее направление исследования взаимодействия местной власти и общества – привлечение граждан к участию в местном самоуправлении.

В данной части исследования автор исследует проблемы гражданского участия, указывает на то, что местный уровень является единственным в системе публичного управления, где возможно широкое применение форм непосредственной демократии. Автором выявляются проблемы практического характера, препятствующие реализации норм законодательства о формах непосредственного участия граждан в местном самоуправлении.

Одной из ключевых проблем реализации механизмов непосредственной демократии автор видит недостаточную включенность самих жителей в их осуществление. Автор рассматривает основные факторы пассивности населения муниципальных образований, мотивы участия в местном самоуправлении, механизмы повышения политической и социальной активности общества.

Автор считает основным инструментом формирования партнерских отношений между властью и обществом повышение уровня демократизации местного самоуправления и предлагает технологии демократизации местного самоуправления.

Третья глава диссертационного исследования **«Инновационные технологии в деятельности органов местного самоуправления»** посвящена изучению инновационных основ деятельности органов местного самоуправления.

Автор определяет роль и значение инновационных технологий в организации муниципального управления.

В первом параграфе **«Инновационные подходы в деятельности органов местного самоуправления»** автор рассматривает проблему внедрения инноваций, основываясь на достижениях современной политической, экономической и правовой наук. В частности, местным органам власти рекомендуется обратить особое внимание на необходимость перехода к устойчивому развитию муниципальных образований, то есть стабильному эволюционному развитию социальной, политической, экономической, экологической сфер. Таким образом, понятие «устойчивое развитие» включает в себя, кроме всего прочего, и взаимодействие с органами государственной власти, с органами местного самоуправления других муниципальных образований, экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей к осуществлению местного самоуправления, развитие духовной жизни муниципального образования и др.

Маркетинговые, менеджеральные, информационные технологии рассматриваются автором как новая разновидность технологий политических.

Во втором параграфе **«Стратегическое планирование в деятельности органов местной власти»** автор рассматривает внедрение на муниципальном

уровне инновационной технологии стратегического планирования. Стратегическое планирование в деятельности органов местной власти рассматривается автором как возможность удовлетворения потребностей населения в безопасности и стабильности. Стратегия, разработанная для муниципального образования в целом, выступает в качестве цели по отношению к органам местного самоуправления, действующим на соответствующей территории¹³. Применение метода стратегического планирования на местном уровне в какой-то мере позволяет работать системе местного самоуправления в соответствии со своей природой: не только государственные и местные органы власти определяют основные направления развития муниципального образования, а непосредственно население, посылает импульсы в систему, выражая определенные требования и запросы.

Потребность в исследовании данной проблемы возрастает и в связи с тем, что в практике управления муниципальными образованиями редко применяются принципиально новые методы управления, конкретно нацеленные на их всестороннее развитие.

Автор изучает влияние применения метода стратегического планирования на взаимодействие власти и населения; эффективное использование ресурсов; организацию внутреннего управления в органах власти, процесса планирования, принятия управленческих решений;

Автор считает, что стратегическое планирование в муниципальных образованиях должно осуществляться в контексте общей стратегии развития государства, но с учетом местных особенностей развития. На сегодняшний момент, данный принцип нарушается как на региональном, так и на местном уровне. Не сочетаются между собой и не соответствуют друг другу не только проект стратегического развития России и регионов, но и регионов и муниципальных образований, что вносит определенный диссонанс в процесс управления в целом субъектом Федерации, демонстрирует населению несогласованность действий органов власти различного уровня. Поэтому роль местного самоуправления в процессе политического планирования автор видит в том, что от него идет импульсы на уровень региональной и федеральной власти, содержащие в себе требования общества, видение им основных проблем, его интересы и мнения.

Третий параграф **«Политические технологии формирования позитивного имиджа муниципального образования»** посвящен изучению наиболее актуальной для развития западных и некоторых отечественных городов тенденции формирования позитивного имиджа города.

Применение маркетинговых технологий в муниципальном управлении ставит своей целью добиться устойчивого развития территории во благо всех слоев общества. Он связан с удовлетворением потребностей жителей данной территории в безопасных, достойных, комфортных, устойчивых и предсказуемых

¹³ См. Кодекс и библиотеку лучшей практики в сфере муниципального управления.
URL: http://www.urbaneeconomics.ru/projects/?mat_id=1

условиях проживания. Эта проблема не под силу одному человеку или хозяйствующему субъекту. Это задача, которая носит общественный характер и может быть решена только совместными усилиями всех членов общества¹⁴. Технологии городского маркетинга позволяют не только осуществлять цели развития города, его продвижения как инновационной территории, повышения конкурентоспособности, но и привлекать население к участию в местном самоуправлении, повышать авторитет местной власти и доверие к ней со стороны населения, формировать позитивный имидж города, т.е. являются технологиями повышения социальной и политической активности населения.

В качестве целей применения технологий городского маркетинга автор выделяет: повышение привлекательности города как места жительства, туристического центра, бизнес-платформы, центра потребления народных товаров и услуг; разработка и поддержание имиджа города; расширение рамок финансовой и коммерческой деятельности; донесение до населения возможностей города в плане удовлетворения потребностей в товарах и услугах; развитие межмуниципальных связей и сотрудничества; повышение самоидентификации граждан с городом; повышение удовлетворенности горожан городской средой; содействие кооперации между различными бизнес-структурами города; сохранение (повышение) численности жителей города (потребителей); решение городских проблем, улучшение городской инфраструктуры.

Концепция городского маркетинга встраивается в стратегический план развития города, но более широко использует маркетинговые технологии (работа со СМИ, в том числе и создание презентационного сайта города, лозунги, создание информационных поводов, проведение различных мероприятий и др.) для формирования привлекательного имиджа города.

В создании и поддержании имиджа города большая роль отводится городским и региональным властям. Без понимания ими целей и задач развития города и важности его внешнего восприятия, без поддержки различных маркетинговых акций и готовности к «открытости» города внедрение технологий городского маркетинга будет невозможным.

Загравив проблематику имиджа города, автор отмечает, что его значение в практике муниципального управления в России не осознается до сих пор, в то время как на Западе это направление является обязательным в работе муниципальной власти. Раньше городская власть отвечала преимущественно за решение основных производственных задач, возложенных на город. Теперь же задачей местных властей является работа по смягчению последствий падения производства и сокращения занятости, поддержание новых видов деятельности. При этом местная власть становится главным субъектом, ответственным за социально-экономическое развитие города, включая его благоустройство, безопасность, социальную защиту горожан и т.д.

Автор на основе изучения западных и отечественных подходов к пониманию имиджа города анализирует опыт реализации данной технологии, проблемы и

¹⁴ Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2009. С. 25.

возможные результаты. В первую очередь автора интересует возможность получения социальных результатов и политического эффекта. В частности отмечается, что имидж имеет непосредственное влияние на степень соотношения жителей себя со своим городом и связи с ним. Индикатором такой связи могут являться, например, показатели уровня политического участия граждан.

В качестве практического примера применения имиджевых технологий в муниципальном управлении автор исследует проблему привлечения в город молодого населения.

Автор отмечает, что использование новых технологий муниципального управления является важным фактором формирования современной управленческой культуры. На примере с молодежью автор показывает, что использование современных методик позволит решить большой пласт проблем политического и социального характера, в том числе: привлечение трудовых ресурсов в муниципальное образование; улучшение демографической ситуации; повышение социальной и политической активности населения; решение финансово-экономических проблем, в первую очередь, за счет повышения инвестиционной привлекательности территории, формирование местной идентичности и воспитание чувства патриотизма в отношении малой родины; повышение эффективности взаимодействия власти и общества; повышение уровня доверия к органам местной власти со стороны населения.

На примере городов Германии и США автор показывает, какие технологии в формировании позитивного имиджа могут быть использованы и оценивает возможность их применения в России. Важным аспектом, имеющим в большей степени отношение не к маркетинговой, а к политической сфере, автор считает формирование позитивного имиджа не только города в целом, но и непосредственно органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий, и, что особенно важно для местного уровня, – имиджа непосредственных руководителей муниципальных образований. Как правило, исследования имиджей политиков и управленцев заканчиваются на изучении регионального лидерства. При этом абсолютно не уделяется внимание тому, как население воспринимает своего непосредственного главу муниципального образования. В то же время отсутствие ярких лидеров в муниципальных образованиях, по мнению автора, оказывает влияние на восприятие всей системы власти в городе.

В конечном итоге автор делает вывод о том, что применение новых технологий муниципального управления дает городу шанс адекватно реагировать на изменения внешней среды городского развития. Инновационный потенциал каждого муниципального образования зависит не только от стартовых условий, выявляемых в результате исследований, но и от политической воли руководителей города, их желания и готовности разрабатывать и реализовывать маркетинговые программы по продвижению города.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Богачев У.А., Маркина О.А. Источники власти местного самоуправления // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2007. № 2. С. 27-31
2. Богачев У.А. Вызовы развитию современных российских городов и проблемы формирования их позитивного имиджа // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2010. №. 2. С. 101-108.

II. Публикации в иных изданиях

1. Богачев У.А. Правовые основы местного самоуправления / Основы эффективного развития местного самоуправления в условиях административной реформы: Сборник научных статей рязанского филиала Академии наук социальных технологий и местного самоуправления / Под ред. В.И. Патрушева. Вып. 1. Рязань: Ассоциация органов ТОС, 2007. С. 114-128.
2. Богачев У.А. Региональные выборы как механизм формирования органов законодательной власти субъектов Российской Федерации // Политико-административные отношения в условиях федерации / Под ред. Н.П. Медведева. Вып. 1. М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007. С. 210-228.
3. Богачев У.А. Муниципальные выборы // Актуальные проблемы современного права и политики: Межрегиональный сборник научных трудов / Под ред. К.Я. Апаньевой. Вып. 8. РГУ им. С.А. Есенина. Рязань, 2007. С. 52-56.
4. Богачев У.А. Трансформация региональной избирательной системы // Многоуровневая система в условиях Федерации / Под ред. Н.П. Медведева. Вып. 2. М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007. С. 41-56.
5. Богачев У.А. Выборы представительного органа власти на местном уровне: теория и практика вопроса (на примере города Рязани) // Политика и власть: российское и мировое измерение / Под общ.ред.проф. Н.П. Медведева. Вып. 3. М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2008. С. 165-175.
6. Богачев У.А. Институт выборов в условиях политических реформ в России // Многоуровневое управление: проблемы централизации и децентрализации / Под ред. Н.П. Медведева. М., 2008. С. 62-74.
7. Богачев У.А., Маркина О.А. Городской маркетинг как инновационный метод муниципального управления. // Динамика муниципальных процессов в условиях реализации национальных приоритетов России: политико-правовые исследования. Сборник научных статей / Под ред. В.А. Холопова. Вып. 2. Рязань, 2008. С. 133-140.
8. Богачев У.А. Роль и значение инноваций в формировании позитивного имиджа города. // Политическая регионалистика и этнополитика / Под ред. Н.П. Медведева. М.: Издательский дом МИСиС, 2009. С. 21-29.
9. Богачев У.А., Маркина О.А. Формирование позитивного имиджа как стратегическое направление развития города // Политическая регионалистика и этнополитика / Под ред. Н.П. Медведева. М.: Издательский дом МИСиС, 2009.

С. 74-81.

10. Богачев У.А. Муниципальное управление в системе публичного управления в России // Многоуровневое управление в условиях централизации / Под ред. Н.П. Медведева. М.: Издательский дом МИСиС, 2010. С. 53-63.

11. Богачев У.А. Модернизация государственного и муниципального управления в России: основные задачи и направления // Политическая регионалистика и этнополитика. Проблемы централизации. М.: Издательский дом МИСиС, 2010. С. 56-61.

12. Богачев У.А. Органы местного самоуправления: к теории вопроса // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: Материалы III международной научно-практической конференции Москва 20-25 июня 2010 г., 2010. С. 418-421.

Богачев Устин Александрович

Инновационные основы оптимизации российской системы местного самоуправления в условиях реформирования политико-административных отношений

Диссертация посвящена исследованию основных аспектов развития местного самоуправления, требующих инновационного воздействия. В работе доказывается необходимость оптимизации некоторых сфер местного самоуправления, что позволит повысить его эффективность. Предлагаются методы инновационного управления в системе местного самоуправления, разработана и проанализирована трехлучевая модель оптимизации деятельности местных органов власти. Диссертация представляет собой комплексное междисциплинарное исследование, в основу которого положена идея повышения эффективности системы местного самоуправления России с помощью внедрения инноваций и инновационных методов управления

Ustin A. Bogachev

Innovation Basis of the Optimization of Russian System of Local Government under the Condition of the Reforming of Political-administration Relations.

The theses deals with the research of the basic aspects of development of the local government, demanding innovative influence. In the research work is proved the necessity of the optimisation of some spheres of local government that will allow to improve its efficiency. Methods of innovative management in local government system are offered, the three-ray model of optimisation of activity of local authorities is developed and analysed. The theses represents complex interdisciplinary research which is based on the idea of increase of the system of effectiveness of local government of Russia by means of introduction of innovations and innovative management methods.

Подписано в печать 26.10.10. Бумага офсетная. Формат 60х84¹/₁₆.

Гарнитура Times New Roman. Печать трафаретная.

Тираж 100 экз. Заказ № 6111.

Отпечатано в ООО «НПЦ «Информационные технологии»
390000, г. Рязань, ул. Островского, 21/1. Тел.: (4912) 98-69-84

24