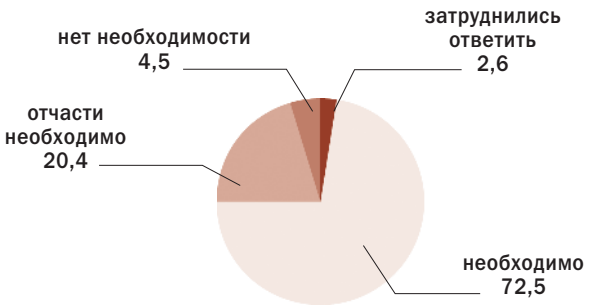
хорошо информировано о деятельности местного самоуправления, подавляющее же большинство респондентов считают, что плохо. Не соблюдая принципа открытости, местное самоуправление фактически разрушает свою собственную легитимность. Необходимо совершенствовать институциональные механизмы, способные эффективно воздействовать на органы местного самоуправления с целью повышения уровня его открытости.

О том же свидетельствуют данные, представленные на **рисунке 3**. Расширение информационной открытости органов муниципального управления – непременное условие дальнейшего развития института местного самоуправления в современной России. Столь же необходимо совершенствовать взаимодействие органов муниципальной власти со структурами гражданского общества (общественными организациями, объединениями, ассоциациями и т. д.).

Пока это взаимодействие недостаточно эффективно, прежде всего потому, что и местное самоуправление, и гражданское общество в нашей стране не прошли определенных этапов институционального развития, чтобы стать полноценными взаимодействующими субъектами. Надежды на то, что такие этапы ими будут пройдены, есть. Об этом свидетельствуют оценки участников исследования того, в каком направлении изменился характер взаимодействия органов муниципальной власти со структурами гражданского общества: 10,0% респондентов считают, что изменения произошли значительно в лучшую сторону, 31,0% – незначительно в лучшую сторону, 37,8 – полагают, что ничего не изменилось, 2,9% – незначительно в худшую сторону, 5,0% – значительно

Рисунок 3. Оценка необходимости расширения информационной открытости муниципальных органов управления, %



в худшую сторону (13,3% затруднились ответить). Таким образом, уже наметилась положительная тенденция в улучшении взаимодействия органов муниципальной власти со структурами гражданского общества, что говорит о позитивных сдвигах в развитии институциональной среды местного самоуправления в целом.

Оптимизация системы местного самоуправления и реформирования института муниципальной службы – длительный процесс, связанный со многими изменениями, происходящими внутри российского государства и общества. Необходима разработка специальных законов и нормативных правовых актов, определяющих цели, функции, принципы организации и деятельности органов местного самоуправления – всего того, на чем базируется его организационная среда. А общую эффективность реализуемых мер можно оценить на основе социологического анализа процессов институционального развития местного самоуправления.

Константин БОРИСОВ, Ульяна БОРИСОВА, Ирина СОСИНА

Инструменты социального развития гражданского общества в Якутии

Константин БОРИСОВ – директор Института управления при Президенте Республики Саха (Якутия)

Ульяна БОРИСОВА – заведующая кафедрой социологии и управления персоналом, доктор социологических наук, профессор Северо-Восточного федерального университета (СВФУ) им. М.К. Амосова

Ирина СОСИНА – доктор политических наук, профессор кафедры политологии СВФУ им. М.К. Амосова

Местное самоуправление не только является важным элементом гражданского общества, но и само выступает как инструмент его формирования, обеспечивая демократическое управление, максимально приближенное к народу. Органы местного самоуправления, осуществляя функции управления в основных сферах локального сообщества (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, землепользование и др.), способствуют реализации важнейших социально-экономических функций гражданского общества.

В Концепции развития местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) наряду с задачами социально-экономического развития на уровне местного самоуправления была обозначена задача укрепления и развития институтов гражданского общества и их взаимодействие при решении вопросов местного значения.

Решение этой задачи предполагает поддержку общественных объединений, участвующих в местном самоуправлении, содействие их консолидации и взаимодействию, создание благоприятных условий и механизмов стимулирования их деятельности со стороны органов местного самоуправления, а также привлечение общественных организаций к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Институтом управления при Президенте Республики Саха (Якутия) в декабре 2010 г. проведен анкетный опрос, в котором приняли участие 250 глав муниципальных образований (МО) республики. Участники опроса представляют четыре основные группы: вилюйская группа улусов – 55 человек (22%), центральная группа улусов – 63 человека (25,2%), промышленные районы – 63 человека (25,2%) и северные (арктические) улусы – 69 человек (27,6%). Среди опрошенных 76,4% мужчин и 23,6% женщин. 6,4% респондентов живут в городах, 16,0% – в поселках городского типа, 77,6%. – жители села, деревни. 82% опрошенных глав имеют стаж работы в органах государственной или муниципальной службы; из них 22% – до 3 лет, а 30% – от 3 до 10 лет.

Анализ результатов исследования показал, что сегодня наболевшими проблемами для глав муниципальных образований являются безработица и сложности с трудоустройством (15,3%), алкоголизм населения (13,8%), упадок сельского хозяйства (11,9%), бедность, низкие зарплаты и пенсии (9,9%). Динамика изменения количества субъектов сельскохозяйственного сектора в наслегах незначительна, что связано с отсутствием благоприятных условий для развития этого сектора, а также с тем, что население предпочитает менее трудоемкие и более высокооплачиваемые отрасли.

На вопрос «Как, по Вашему мнению, изменилось за последний год материальное положение жителей муниципалитета?» опрошенные главы отметили, что «не изменилось» – 50,4%, «улучшилось» – 36,0%, «ухудшилось» – 8,0%, затруднились ответить – 5,6%. Определенный оптимизм вызывает то, что вариант ответа «ухудшилось» – наименьший в процентном отношении.

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Для этого в распоряжение муниципальных образований передаются финансовые и материальные ресурсы, за счет которых местные органы публичной власти организуют на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих услуг и товаров.

Сегодня социально-экономическое развитие наслегов, сел определяется развитием сельскохозяйственного производства как основного направления развития экономики, социальной сферы и инфраструктуры жизнедеятельности, обеспечивающего определенный стандарт жизни местного населения.

Принявшим участие в опросе главам муниципальных образований было предложено оценить уровень развития их МО по важным показателям жизнедеятельности и качества жизни населения. Высокую оценку получили следующие показатели:

- доступность телевизионных и радиоканалов (19,2%);
- благополучие экологических условий (15,2%);
- качество услуг связи (13,6%);
- качество образовательных услуг (12,8%);
- наличие учреждений досуга (11,2%);
- безопасность жизни (10,4%).

Низкую оценку респонденты выставили по следующим важным критериям:

- уровню благоустройства жилья (53,2%);
- доступности жилья (49,2%);
- развитию транспортных услуг (45,2%);
- возможности занятости и самозанятости населения (44,4%);
- качеству услуг ЖКХ (42,0%);
- качеству питьевой воды (42,0%).

Судя по ответам респондентов, состояние инфраструктуры жизнеобеспечения сел, инженерное обустройство социальных объектов (жилого сектора, объектов культуры, школы), благоустройство территории (дороги, освещение и т. д.) находятся на среднем уровне. Особую озабоченность вызывает жилищно-коммунальное хозяйство, бремя содержания которого в полном объеме возложено на органы местного самоуправления.

Одной из основных причин ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за ними дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Сложившаяся ситуация свидетельствует, что федеральные органы государственной власти не должны произвольно расширять перечень вопросов местного значения. Более обоснованным представляется использование механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей субвенций местным бюджетам на их осуществление из соответствующих вышестоящих бюджетов.

На современном этапе развития экономики роль муниципальных предприятий как субъектов гражданского и хозяйственного оборота идет на убыль. В ряде случаев экономическая деятель-

ность муниципальных предприятий не является достаточно эффективной. Все чаще их место занимают хозяйственные общества и товарищества. Поэтому особое значение для социально-экономического развития МО имеют взаимодействие и сотрудничество органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, а также поддержка и развитие малого предпринимательства.

Респонденты отметили основные причины, которые тормозят развитие малого бизнеса: отсутствие финансовых средств – 37,6%, отсутствие у населения предпринимательских навыков – 25,0%, отсутствие необходимых знаний – 17,4%, нежелание людей заниматься рискованным бизнесом – 14,7%.

Опрошенные главы улусов намерены поддерживать развитие малого бизнеса через пропаганду, обучение населения малому предпринимательству (53,3%), создание бизнес-инкубаторов в целях обучения и предоставления правовой помощи (22,3%) и кредитных кооперативов (18,5%).

Органы местного самоуправления взаимодействуют с различными коммерческими организациями и координируют их деятельность в сферах торговли, связи, общественного питания и бытового обслуживания, землепользования, градостроительства, охраны окружающей природной среды и т. п.

Вместе с тем реализация органами местного самоуправления своих полномочий зависит от того, насколько эффективно они используют имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Для этого им необходимо обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, а также социальной сферы муниципальных образований.

Опрошенные считают приоритетными следующие проблемы: занятость населения (16,2%), развитие сельского хозяйства (14,9%), привлечение финансовых ресурсов (11,1%), строительство дорог – 10,9%, ЖКХ – 9,3%, совершенствование социальной сферы – 8,1%, развитие строительного комплекса – 4,5%, развитие промышленности – 3,9%, проблемы малого предпринимательства – 3,8%.

По данным Управления Министерства юстиции РФ по Республике Саха (Якутия) по состоянию на 1 января 2011 г. на территории республики зарегистрировано 2096 некоммерческих организаций, из них 631 общественное объединение, 539 профсоюзных организаций, 125 религиозных организаций, 794 прочих некоммерческих организаций, 7 региональных отделений политических партий [3]. По сути, это и есть одно из свидетельств формирования основ гражданского общества.

Таблица. Оценка роли общественных организаций в развитии муниципальных образований Республики Саха (Якутия), %

Варианты ответов	ВСЕ	Вилюйские	Заречные	Промышленные	Северные
На мой взгляд, весьма важную и ключевую роль	46,8	60,0	55,6	38,1	36,2
Они существуют, но их деятельность малоэффективна	39,6	32,7	38,1	34,9	50,7
Особой роли не играют	12,0	5,5	4,8	23,8	13,0
Не ответили	1,6	1,8	1,6	3,2	-
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Однако взаимодействие руководства муниципальных образований с общественными организациями далеко не везде эффективно. На вопрос о том, какую роль в развитии МО играют общественные организации (совет старейшин, женские организации и др.), респонденты ответили следующим образом: **см. таблицу.**

Данные таблицы показывают, что среди представителей промышленных и северных улусов не очень высока оценка роли в развитии МО общественных организаций (38,1 и 36,2). А в центральной и вилюйской группе улусов этот показатель выходит за 50%. Каждый второй представитель промышленной группы улусов считает, что общественные организации особой роли не играют в развитии муниципального образования (23,8%).

В то же время сами органы местного самоуправления являются инициатором создания общественных организаций и ассоциаций – так, в РС (Я) действуют Ассоциация представительных органов местного самоуправления РС(Я), занимающаяся организацией межмуниципального сотрудничества, и Ассоциация муниципальных образований Республики Саха (Якутия) «Зеленая республика», объединившая усилия отдельных муниципалитетов в деле защиты экологии.

На вопрос «Как Вы считаете, депутаты представительных органов муниципального образования способны выявить и обосновать перспективы развития муниципальных образований?» ответили, что в целом сомневаются – 36,8%, что нет, не способны – 19,6%, уверены, что способны – 30% респондентов.

Двойственная природа местного самоуправления проявляется в том, что, будучи институтом гражданского общества, оно одновременно является и формой осуществления публичной власти, находясь на пересече-

нии частных интересов личности на уровне гражданского общества и общего государственного интереса, реализуемого органами публичной власти. На уровне гражданского общества частные интересы личности структурируют и артикулируют общественные организации и политические партии. Именно партии посредством выборов должны обеспечивать политическое представительство на всех уровнях формирования органов власти. И если современные российские партии выступают главным субъектом избирательного процесса при формировании органов государственной власти, то на уровне местного самоуправления до последнего времени они не сумели реализовать своих функций в полном объеме.

В ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. Д.А. Медведев отметил, что «роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций».

Органы местного самоуправления должны способствовать большему воплощению гражданских свобод и увеличивать политическую активность населения на муниципальном уровне.

Опыт решения проблем в мировой, российской и региональной практике местного самоуправления показывает необходимость применения программно-целевого подхода в среднесрочном планировании и прогнозировании социально-экономических процессов. Для выполнения приоритетных задач социально-экономического развития МО необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и вся экономическая деятельность местных органов власти.

Целевые программы социально-экономического развития МО можно рассматривать как эффективный инструмент местного самоуправления. Они ориентированы на разработку и реализацию комплекса мер, которые должна принять местная администрация в сотрудничестве с другими представителями муниципального образования для стабилизации и развития экономики муниципального образования, укрепления его налоговой базы, повышения уровня занятости населения, решения социальных вопросов. Программа является основным рабочим документом муниципального образования, она может дать ориентировку, обеспечить эффективность самоуправления. 56,4% опрошенных глав подтвердили, что у них имеется разработанная долгосрочная стратегия развития МО, не имеют – 43,6%.

В Республике Саха (Якутия) разработаны и утверждены постановлениями Правительства РС(Я) целевые программы социально-экономического развития 35 муниципальных образований. Первые итоги реализации этих программ позволяют сделать следующие выводы:

- решение вопросов социально-экономического развития МО программно-целевыми методами способствует обеспечению роста качества жизни населения, развитию производства и социальной сферы муниципального образования;
- наблюдается стабилизация и рост экономического и социального развития МО, расширение доступности социальных благ и услуг, повышение их качества, осуществление роста конкурентоспособности потребительских товаров;
- мероприятия программ социально-экономического развития способствуют повышению эффективности агропромышленного комплекса, росту обеспеченности собственной сельскохозяйственной продукцией, стабильному подъему качества и уровня жизни населения, формированию эффективной финансовой системы, оптимизации системы муниципального управления.

В настоящее время у органов местного самоуправления не хватает финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития МО, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. В условиях муниципальной реформы недостаточность доходных источников местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать полное и качественное исполнение своих полномочий.

Экономического эффекта от деятельности органов самоуправления почти нет. Причина этого одна – органы местного самоуправления не имеют необходимой экономической и политической автономности от других органов государственной власти.

Таким образом, местное самоуправление в Республике Саха (Якутия) как форма осуществления народовластия функционирует в тесном взаимодействии с органами государственной власти и в силу своих экономических возможностей отдает приоритет решению прежде всего социально-экономических проблем муниципального уровня. Дальнейшее совершенствование системы местного самоуправления в направлении его самостоятельности и эффективности во многом будет зависеть не только от укрепления собственной финансовой базы и повышения уровня подготовки специалистов муниципального управления, но и от дальнейшего развития общедемократических процессов в целом.