Керем МАГОМЕДОВ

Местное самоуправление: социологический анализ состояния и перспектив

Один из приоритетов общественно-политических и государственно-управленческих преобразований в Российской Федерации – становление и развитие современного и эффективного местного самоуправления. Потенциал местного самоуправления, являющегося непосредственной формой народовластия, способствует решению текущих и перспективных задач, стоящих перед государством и обществом.

В сознании российских граждан формируется устойчивое отношение к местному самоуправлению как институту власти, который непосредственно обеспечивает решение их проблем в реальном социальном пространстве. Об этом свидетельствуют социологические исследования последних лет. По своему правовому и административному статусу местное самоуправление является самостоятельным звеном в управлении государственными и общественными процессами, оно не входит непосредственно в систему органов государственной власти, а служит формой самоорганизации населения, осуществления им публичной власти на демократических принципах. При этом субъектом местного самоуправления выступает население муниципального образования, которое осуществляет местное самоуправление прямым волеизъявлением посредством различных процедур, таких как местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческая инициатива граждан и т. д. Не менее значимо и то, что население может участвовать в местном самоуправлении и непосредственно, например, обращаться в местную администрацию и другие муниципальные организации и учреждения, участвовать в публичных слушаниях по вопросам местного значения и т. п.

К сожалению, в процессе трансформации всех сфер общественного и государственного устройства в России наметилось усиление противоречий между обществом и государством, в основе которых лежат:

- незавершенность проводимой в стране административной реформы;
- низкий уровень системности и последовательности в государственной кадровой политике, следствием которого являются неуверенность и тревожность в среде государственных и муниципальных служащих;
- институциональная недостаточность государственных и муниципальных органов власти;
- слабое взаимодействие между государственной и муниципальной службой;
- не отвечающий современным требованиям уровень профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих;
- отсутствие эффективных механизмов противодействия незаконным формам деятельности в среде государственных и муниципальных служащих;
- недостаточная включенность принципа социальной ответственности в организационную культуру государственной и муниципальной службы;
- слабое действие моральных регуляторов профессионального поведения государственных и муниципальных служащих и др.

Среди внешних факторов в первую очередь необходимо выделить:

- неизбежность участия России в мировых глобальных процессах, которые оказывают как позитивное, так и негативное воздействие на организационную, институциональную и профессиональную среду государственной и муниципальной службы;
- изменение состояния социальной среды, приоритетов и ценностей российского общества под воздействием глобальных процессов, снижение уровня защищенности национальной идентичности российского народа, отличающегося своими социокультурными особенностями, исторической ментальностью многонационального сосуществования, полиэтничностью, многоконфессиональностью и т. д.
- смыкание внешних (глобальных) и внутренних угроз целостности и безопасности российского общества, его социетальному единству и государственности, таких как терроризм, сепаратизм, интервенция чуждых религиозных и культурных ценностей и т. п.

Модернизационная направленность дальнейшего развития российского общества во многом зависит от качества функционирования органов государственной власти и управления и местного самоуправления Российской Федерации. Постановка задач по повышению их эффективности определила необходимость по-новому отнестись к совершенствованию принципов и методов управления муниципальными образованиями, развивать их основы, качественно изменять

Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ

параметры их кадрового потенциала и т. д. Возникла потребность в выявлении факторов, способных ускорять или, наоборот, существенно тормозить развитие социально-управленческих процессов в муниципальной сфере.

После принятия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) и «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) было многое сделано по организации в стране современной системы местного самоуправления, повышению эффективности работы органов муниципального управления. Муниципальные служащие стали заметной социально-профессиональной группой в российском обществе, укрепился их статус, определился профессиональный имидж. Но в сфере местного самоуправления, работе муниципальных органов управления, в деятельности муниципальных служащих накопилось множество проблем, требующих тщательного изучения и выработки соответствующих механизмов их разрешения. Все это активизирует научный интерес к проблемам местного самоуправления, к их исследованию и анализу.

В рамках социологического исследования «Местное самоуправление в современной России: социологический взгляд на проблемы функционирования и развития», проведенного в 2011 г. социологической группой кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС, были рассмотрены вопросы, связанные с институциональной средой местного самоуправления в современных российских условиях*.

* Опрос проведен в 18 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 765 респондентов из представителей различных слоев экономически активной части населения. Руководитель проекта – д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов.

Рисунок 1. Оценка изменений в деятельности органов местного самоуправления, %



Общее состояние институциональной среды местных органов власти можно определить по тому, как оцениваются изменения в их деятельности, произошедшие за последние годы. С 1 января 2006 г. полностью вступил в действие Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а с 1 июня 2007 г. Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ставшие основой формирования институциональной среды местной власти. Они достаточно сильно подействовали на формирование современного облика местного самоуправления, с момента их вступления в действие прошло уже достаточно времени, чтобы оценить произошедшие изменения.

Участникам опроса было предложено оценить произошедшие за последние пять лет изменения в деятельности органов местного самоуправления. Мнения опрошенных представлены на **рисунке 1**: улучшение работы в той или иной степени отметили две пятых респондентов, почти треть не увидела никаких изменений и столько же указала на ухудшение.

Таблица. Оценка степени обеспечения нормативной правовой базой регламентации деятельности местного самоуправления, %

Нормативные, правовые документы	Не обеспечивает	Частично обеспечивает	Полностью обеспечивает	Затруднились ответить	Среднее значение, балл
	1	2	3	4	
Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	10,3	53,6	14,8	21,3	1,62
Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»	16,1	51,0	9,0	23,9	1,45
Законы и нормативные акты субъекта РФ о местном самоуправлении	16,3	48,8	11,3	23,6	1,48
Устав вашего муниципального образования (города, района, села)	14,9	45,4	14,1	25,6	1,48
Положение об органе местного самоуправления	12,8	45,7	13,0	28,5	1,43

Высказавшихся об определенном улучшении или ухудшении работы органов местного самоуправления немного, и их практически равное количество. Иначе говоря, можно отметить некоторую положительную тенденцию в восприятии общественным мнением институциональных изменений в системе муниципальной службы.

Основу институциональной среды деятельности местного самоуправления создают (помимо основополагающих норм Конституции Российской Федерации) соответствующие федеральные законы, законы субъектов РФ, а также нормативные акты, принимаемые на местном уровне. Часто по отношению к нормативной правовой базе местного самоуправления высказываются критические замечания. Поэтому участникам исследования было предложено оценить, насколько некоторые нормативные правовые акты обеспечивают регламентацию деятельности местного самоуправления.

Как явствует **таблицы**, по 3-хбалльной шкале оценки (от 1 – не обеспечивают, до 3 – полностью обеспечивают) степень обеспеченности регламентации деятельности местного самоуправления нормативной правовой базой близка к средней. При этом среди участников исследования очень высок процент затруднившихся с ответом (в том числе и среди муниципальных служащих). Это говорит о том, что знание законов и других нормативных документов, которые по сути направлены на обеспечение жизнедеятельности местных сообществ, очень слабое.

Правовую институциональную среду местного самоуправления дополняют социально-институциональные принципы организации деятельности муниципальной службы. Эти принципы имеют особое значение, так как регламентируют деятельность и муниципальных органов, представляющих собой особое, переходное звено между системой государственного управления, и местного самоуправления (они входят в него как исполнительные органы местной власти, реализующие задачи и местного самоуправления, и государственного управления), а если шире – то гражданского общества, частью которого является местное сообщество.

Ряд таких принципов было предложено оценить с точки зрения их наибольшей значимости в современных условиях. В результате мнения распределились следующим образом:

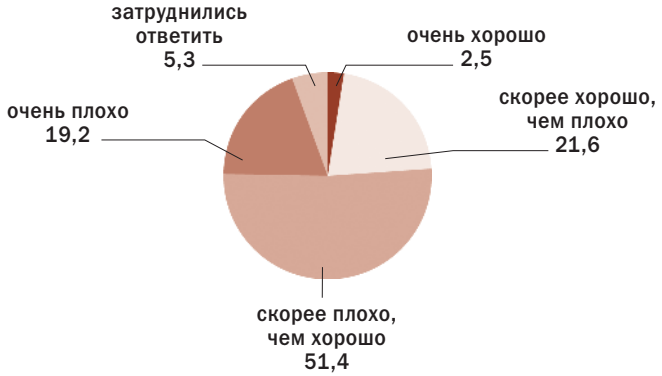
- законность – 56,5%;
- профессионализм и компетентность муниципальных служащих – 51,7%;
- подконтрольность и ответственность должностных лиц перед населением муниципального образования – 42,0%;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина – 37,9%;
- гласность в осуществлении муниципальной службы – 28,0%;
- равный доступ граждан к должностям муниципальной службы – 23,1%;
- внепартийность муниципальной службы – 11,6%;
- социальная и правовая защищенность муниципальных служащих –10,7%.

Таким образом, больше половины опрошенных выделяют в качестве наиболее значимых принципов законность и профессионализм муниципальных служащих, которые можно назвать принципами социально-профессиональной организации муниципальной службы. Важны и те, которые исходят из общих международных норм организации деятельности местного самоуправления и его исполнительных органов управления. Остальные принципы, значение которых, по мнению респондентов, менее выражено в современных российских условиях, можно отнести к общедемократическим принципам государственного и муниципального управления. Примечательно, что наименее значимым оказался принцип социальной и правовой защищенности муниципальных служащих. Такая позиция вполне объяснима полнотой гарантий для этой группы по сравнению с другими, менее защищенными слоями населения. Достаточно проанализировать статьи Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и принятые позднее поправки к нему, касающиеся в большей степени именно вопросов социальной защищенности муниципальных служащих.

Большое значение имеет информационная открытость местного самоуправления, обеспечивающая свободный обмен информацией с институтами государства и гражданского общества, а также с гражданами. Сегодня открытость местного самоуправления должна быть не только организационным свойством, но и непреложным условием его функционирования на легитимных основаниях.

Участникам исследования было предложено оценить, насколько население информировано о деятельности органов местного самоуправления. Как показывают полученные данные (**рисунок 2**), менее четверти опрошенных полагают, что население относительно

Рисунок 2. Оценка уровня информированности населения о деятельности органов местного самоуправления, %

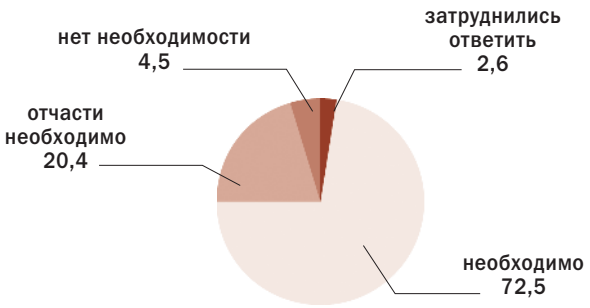


хорошо информировано о деятельности местного самоуправления, подавляющее же большинство респондентов считают, что плохо. Не соблюдая принципа открытости, местное самоуправление фактически разрушает свою собственную легитимность. Необходимо совершенствовать институциональные механизмы, способные эффективно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