

Современная Гуманитарная Академия

Диссертационный совет К-521.003.01

На правах рукописи

Князева Наталья Сергеевна

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Специальность: 22.00.08-социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

МОСКВА - 2006



Работа выполнена на кафедре социологии Современной гуманитарной академии

Научный руководитель Лапшов Валерий Александрович
доктор социологических наук, профессор

Официальные оппоненты: Коноплин Юрий Сергеевич
доктор социологических наук, профессор

Варакина Мария Рудольфовна
кандидат социологических наук, доцент

Ведущая организация : Московский Государственный Институт
Международных Отношений

Защита диссертации состоится 29 марта 2006 года в ¹⁴ часов на заседании диссертационного совета К- 521.003.01 по социологическим и философским наукам в Современной Гуманитарной академии по адресу: 113114, г. Москва, ул.Кожевническая, д.3, зал заседаний советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Современной гуманитарной академии.

Автореферат разослан 26 февраля 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук  В.Г. Голобоков

Подписано в печать _____ тираж 100 экз

Усл.п.л.1,4

Отпечатано в типографии ВлГУ.

600005, Владимир, ул.М.Горького,89

2006А
4694

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Являясь первичным уровнем организации публичной власти, местное самоуправление призвано, с одной стороны, участвовать в осуществлении задач государства, с другой стороны - наиболее полно учитывать интересы населения, тем самым, обеспечивая устойчивость и демократический характер развития общества, поскольку сформированные органы местного самоуправления наиболее доступны для населения, имеют возможность максимального использования ресурсов территории для удовлетворения местных потребностей, обеспечивают укрепление государственности.

Фактически же, как отмечено в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию: «В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах».

Неблагополучное состояние российского местного самоуправления давно очевидно, и столь же очевидна неотложность решения накопившихся проблем.

Основной проблемой становления местного самоуправления является наличие системного кризиса, это, прежде всего:

-кризис в области государственного управления, низкий уровень политической элиты, которая не смогла правильно ответить ни на один социальный и политический вызов времени;

РОС. НАЦИОНАЛ.
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
09 109 188

-недооценка политической элитой роли местного самоуправления как фактора национальной безопасности государства;

-отсутствие современной системы муниципального управления, прочно основанного на муниципальном знании;

-не полное соответствие практики осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений;

-несовершенство законодательной базы в сфере местного самоуправления;

- отсутствие четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления и др.

Ситуация, сложившаяся в области формирования системы местного самоуправления, как базового института государственности и основы гражданского общества, не имеет аналога в мире. Сегодня ясно, что становление местного самоуправления и реального муниципального управления, как вида социального управления –одна из самых сложных задач формирования правового государства и гражданского общества.

Новой редакцией ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ заложен фундамент законодательной базы местного самоуправления и способов его организации. Однако этого явно недостаточно, правовое пространство, созданное вокруг местного самоуправления, лишено единой концептуальной основы, а муниципальное управление осуществляется без прочной концептуально-стратегической основы, которая всегда определяет приоритеты в осуществлении тех или иных частных мер, систему используемых механизмов (социальных, нормативно-правовых, финансовых, налоговых и т.п.).

В этой связи исследование сущности муниципального управления и направлений совершенствования социального управления муниципальным образованием, как территориальной единицы местного самоуправления, имеет важное научно-практическое значение и предопределяет актуальность темы, ее теоретическую и практическую значимость.

Степень научной разработанности темы диссертации. Основы учения о местном самоуправлении и муниципальном управлении были заложены в XVIII- XIX вв.

Конституционное движение, толчок которому дали американская и Великая французская революции, привело не только к появлению новых форм организации центральной власти, но и с неизбежностью поставило задачу преобразования местного самоуправления на началах, свободных от сильной бюрократической опеки. Широкое распространение получили взгляды Т. Джефферсона на самоуправление небольших общин как идеальную форму государственности. Идея независимости местного самоуправления была крупным теоретическим достижением ранней буржуазной демократии.

Вопросы организации местного самоуправления и управления на протяжении многих лет привлекали к себе внимание ученых. В первой половине XIX века эти проблемы освещались в работах Р. Гнейста, А. Токвиля, Ф. Тейлора, М. Вебера, Л. Штейна и других.

В трудах российских ученых Безобразова В.П., Васильчикова А.И., Велихова Л.А., Градовского А.Д., Дитяткина И.И., Лешкова В.И., и др. давался анализ естественно- правовых основ самоуправления, опыта организации местного управления в зарубежных странах, взаимоотношений органов местного самоуправления с государственной властью и др.

Вопросам реформирования муниципальной власти в России, посвящены труды: С.А. Авакьяна, Л.И. Абалкина, А.Н. Алисова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Л.А. Велихова, А.Г. Воронина, А.Г. Гладышева, А.Л. Гапоненко, С.Ю. Глазьева, Данакина Н.С., Н.А. Емельянова, А.А. Замотаева, Радченко, В.В. Таболина, О.А.Уржа

Теоретические аспекты социального управления местными сообществами изложены в работах В.Н.Иванова, А.В.Иванова, С.Б. Мельникова, Патрушева В.И., А.И. и др.

Значительно меньше исследований посвящено проблемам гарантий местного самоуправления, правам граждан на реализацию местного самоуправления, в том числе территориального общественного самоуправления. О гарантиях местного самоуправления пишут К.И.Амирбеков, И.В.Граф, Д.Г.Жаромский, о современных методах развития местных сообществ -В.Н.Иванов, В.И.Патрушев.

Практически остались без серьезного внимания фундаментальные вопросы полномочий муниципальных образований и органов местного самоуправления. Причины сложившегося положения заключаются в постоянном законодательном изменении статуса и полномочий органов местного самоуправления, а также в отсутствии муниципальной науки, основанной на законах и принципах социального управления, которая позволяла бы теоретикам и практикам муниципального управления заполнять возникающие проблемы в управлении муниципальным образованием на основе методологии устойчивого развития.

Многие аспекты социального управления муниципальными образованиями в современных условиях носят дискуссионный характер. В научных публикациях по данной проблематике высказываются различные, а порой взаимоисключающие точки зрения, особенно это касается проблем

формирования системы и структуры органов местного самоуправления, их деятельности по реализации вопросов местного значения. Тем не менее, исследования в данной области остро необходимы, так как проведение нового этапа реформы местного самоуправления требует научного анализа, теоретических выводов, расчетов и обоснования всех предполагаемых изменений.

Эти обстоятельства определили гипотезу и цель настоящего диссертационного исследования.

Предметом диссертационного исследования является совокупность управленческих отношений в муниципальном образовании с учетом его развития в условиях трансформации системы государственного устройства.

Объектом исследования явилась процесс управления муниципальным образованием.

Цель исследования состоит в разработке концепции совершенствования системы социального управления муниципальными образованиями, посредством выделения в ней механизма совершенствования социальных и организационных основ местного самоуправления, применения социальных технологий развития местных сообществ, технологий социальной и экономической поддержки интересов населения. Воздействие системы социального управления на структуры муниципального управления подразумевает многообразие, вариантность в отношении механизмов и принципах управления. Подобное разнообразие является составляющей новой парадигмы управления XX века.

Реализация данной цели предопределила решение следующих задач:

- исследование понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление» и их соотношений;

- выявление общих причин возникновения и взаимосвязи гражданского общества и местного самоуправления;
- исследование взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества;
- выявление отличий местного самоуправления от государственного управления;
- выявление общих причин возникновения и функционирования гражданского общества и местного самоуправления;
- в попытке возможно более полного системного анализа теоретических и управленческих аспектов местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, важнейшей составной части системы демократии в нашей стране;
- определение основных направлений совершенствования социального управления муниципальным образованием

Методологические и теоретические основы исследования.

Основным методом исследования является системный подход, системный анализ явлений общественной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить особые свойства и структуру муниципального образования, представив его в качестве сложной социальной системы. Главная ее особенность состоит в том, что ее целостность достигается на основе приоритета социального и духовного в управлении общественными процессами на местном уровне. Комплексный, системный подход применен при изучении научной литературы, исследовании практики, а также обобщении фактического материала.

Для изучения структуры этого социального феномена использован структурно-функциональный анализ, применяемый к исследованию общественных явлений.

Одним из основных в данном исследовании был институциональный подход, позволяющий выделять и рассматривать достаточно устойчивые социальные процессы и отношения, в которых участвуют определенные организации, выполняющие социально значимые функции, а также действуют нормы и предписания, регулирующие определенные области деятельности людей.

В работе активно задействован сравнительный метод, позволяющий сопоставить однотипные явления в социальном управлении муниципальными образованиями в разных регионах России.

В соответствии с поставленной целью и спецификой предметной области были также использованы такие методы исследования : классификации и типологии, обобщения, аналогии, эмпирические (наблюдение, сравнение), а также специфические методы исследования.

Теоретическую базу исследования составили фундаментальные положения социологической науки, исследования в области государственного и муниципального управления, разработанные в трудах Л.А Велихова, Л.И. Абалкина, Д.С. Львова, А.Г. Воронина, А.И. Радченко, А.Л. Гапоненко, С.Б. Мельникова, В.Н. Лексина, В.Н. Швецова В.Г. Игнатова и др.

В качестве информационной базы исследования выступили Конституция, законы, указы Президента Российской Федерации, материалы Государственного совета РФ по вопросам развития местного самоуправления, другие нормативные документы, а также, материалы научно-практических конференций, совещаний в которых автор принимал личное участие.

Эмпирическую базу исследования составили: аналитический доклад, «Граждане оценивают местное самоуправление», представленный

исследовательской группой ЦИРКОН по итогам опросов общественного мнения, проведенных по заказу Фонда «Институт экономики города» с апреля по июнь 2001 года; аналитический доклад «Городское управление в современной России», представленный фондом «Институт экономики города» в марте 2005 года по итогам анкетирования глав муниципальных образований (или их заместителей) городов Российской Федерации; статистический сборник «Владимир в цифрах 2002-2004»; данные социологического опроса, проведенного Северо-Западной Академией государственной службы при Президенте РФ.

Аналитическая и практическая части работы выполнены на основе официальных статистических сведений по Российской Федерации, Владимирской области, оперативных данных органов исполнительной власти Владимирской области, материалов научных конференций, научных трудов и информации, полученной в результате проведения специальных социально-экономических и социологических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке и обосновании новых подходов к совершенствованию системы социального управления муниципальными образованиями региона в условиях нового этапа развития местного самоуправления и в выводах, к которым автор пришел в ходе проведенной работы. Суть их сводится к следующему:

1. Обоснован методологический подход к анализу системы местного самоуправления, позволяющий выявить в ней специфику субъекта и объекта муниципального управления, задач и функций муниципального управления, его социальных и организационных основ.

2. Уточнены определения основных категорий, связанных с социальным управлением муниципального образования:

-социальные основы местного самоуправления можно определить как совокупность регулируемых нормами общественных отношений, складывающихся по поводу реализации социальных функций местного самоуправления;

-организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, касающихся структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

3. Обоснован вывод, что социальные основы местного самоуправления являются корневой системой местного самоуправления, от которой выстраиваются другие основы местного самоуправления.

4. Выявлены исторические, сущностные и концептуальные компоненты категории местного самоуправления, раскрыт многофункциональный характер местного самоуправления как территориальной организации публичной власти.

5. Выявлены причины возникновения и взаимосвязь институтов государства, гражданского общества и местного самоуправления. Обоснован вывод, что местное самоуправление объединяет в себе как элементы государственности, так и элементы гражданского общества, формируя тем самым свою непохожесть и пространственную специфику во взаимоотношении с внешней средой.

6. Определены принципы совершенствования системы муниципального управления, среди которых: сочетание децентрализации и централизации в управлении, выделенной компетенции, адаптивности.

7. С учетом нового в содержании и системе категорий и понятий местного самоуправления, современных тенденций в социальном управлении

муниципальным образованием, разработаны концептуальные положения организации местного самоуправления, как необходимого условия становления стабильного, экономически и социально развитого демократического государства.

8. Сформулированы общие требования к повышению устойчивости системы муниципального управления, и определены общие принципы ее построения, выданы базовые задачи муниципального управления с учетом требований Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Предложения автора исследования по структуре, численности, полномочиям представительного органа нашли отражение в Уставе города Владимира, принятого решением Владимирского городского Совета народных депутатов от 29 июля 2005 года № 231.

Положения диссертации о совершенствовании управления муниципальным заказом использованы в процессе подготовки межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы муниципального управления» во Владимирском филиале РАГС в 2002 году, теоретический материал и аналитические разработки диссертации были использованы при подготовке межвузовской конференции «Есть ли в России гражданское общество» во Владимирском государственном университете в 2004 году, Всероссийских очно - заочных конференций «Куда идет Россия: проблемы системной трансформации современного российского общества» и «Государственная и муниципальная служба в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики: опыт, проблемы, перспективы» в Челябинске в 2005 году.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации отражены в 5 публикациях общим объемом, 6 п.л. В монографии «Совершенствование управления муниципальным заказом», статьях «Новый этап в развитии местного самоуправления в России», «Местное самоуправления в процессе системной трансформации современного российского общества», «Особенности кадрового обеспечения муниципальной службы в связи с введением Федерального закона № 131-ФЗ». Апробация полученных выводов проводилась в ходе выступлений на региональных и всероссийских научно-практических конференциях. Результаты диссертационного исследования используются автором при чтении лекций по курсу «Муниципальное право России» во Владимирском филиале Современной Гуманитарной Академии.

Структура диссертации. Цель, задачи и логика исследования определили структуру диссертации, которая состоит из введения, трех глав, включающих 13 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дается обоснование выбора темы исследования, раскрывается ее актуальность и степень научной разработки, формулируются цели и задачи, излагается научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе «Теоретико-методологические основы социального управления муниципальным образованием» раскрываются понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление», проводится анализ важнейших концептуальных взглядов на сущность местного самоуправления

и его институциональные основы, исследуется соотношение местного самоуправления, гражданского общества и государства, определяются современные методы социального управления муниципальным образованием.

По мнению автора, в настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрывать как минимум в двух аспектах: как право граждан, местного сообщества, на самостоятельное решение местных дел и как одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти которой – принцип разделения властей определяет систему местного самоуправления. Самоуправление как форма организации власти принципиально неприкосновенно, что отражено в ст. 12 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление - один из важнейших институтов, необходимый элемент демократической организации государственной и общественной жизни государства, считающего себя правовым.

Местное самоуправление осуществляется посредством деятельности органов местного самоуправления, направленной на удовлетворение общественных интересов.

Особенностью муниципального управления как вида социального управления определяется его сущностью. Оно может быть охарактеризовано как система мер целенаправленного воздействия общества и государства на раскрытие жизненных сил местных сообществ, рациональное использование имеющихся здесь ресурсов (природно-географических, экономических, хозяйственных, социальных и др.).

Анализ практической деятельности органов местного самоуправления показал, что многосубъектность управления на муниципальном уровне, его нацеленность на удовлетворение конкретных потребностей многих людей с

их многообразием ожиданий, интересов, ценностей делают муниципальное управление одним из самых сложных видов социального управления.

В диссертационном исследовании отмечено, что в силу очевидных исторических причин процесс формирования системы местного самоуправления и муниципального управления в современной России отличался высокой степенью хаотичности и стихийности. Проблемы в становлении местного самоуправления в России возникли по следующим причинам:

-во-первых, территориальной основой местного самоуправления осталась система административно - территориального деления неприспособленная для местного самоуправления;

-во-вторых, политической элитой не осознавалась, как проблема необходимость выстраивания новых отношений между системой органов государственной власти и местного самоуправления;

-в третьих, не осознавалась роль государства в процессе становления местного самоуправления.

Главной причиной сложившейся ситуации, по мнению диссертанта стало отставание развитие науки государственного и муниципального управления от требований управленческой практики.

Понятие местного самоуправления тесно связано с понятиями «гражданское общество». По мнению диссертанта, местное самоуправление является и условием существования гражданского общества и механизмом его формирования. Государство, как институт власти и гражданское общество, как его противовес, в процессе своего исторического развития выработали формы и механизмы взаимодействия. Существующая практика абсолютного большинства стран доказывает, что без структурированной системы муниципального управления и самоуправления невозможно

эффективно организовать взаимодействие потенциалов государства и гражданского общества.

Особенность функционирования муниципального образования в том, что оно использует ресурсы государства и гражданского общества в интересах местного сообщества.

Исследования проблем становления гражданского общества и развития местного самоуправления позволяет сделать несколько выводов:

1. В России одновременно идут два процесса: становление российской государственности, местного самоуправления и становление гражданского общества. Параллельно с процессом формирования гражданского общества идет процесс усиления вертикали государственной власти, что порождает определенные противоречия принципам развития гражданского общества. В этой связи как никогда остро стоят вопросы поиска путей согласования и разрешения противоречий, возникающих во взаимодействии гражданского общества, местного самоуправления и государства.

2. Одной из базовых характеристик гражданского общества является развитие системы самоуправления, в том числе и местного самоуправления. Решением этой задачи должно стать формирование институтов гражданского самоуправления и создание механизмов, способных взаимодействовать с государственными институтами и «фактически вести согласование и разрешение противоречий, возникающих во взаимодействии гражданского общества и государства». Таким механизмом является система муниципального управления.

3. Формирование местного самоуправления процесс исторически длительный, он идет во взаимосвязи с процессом становления гражданского общества. Сегодня, как показывает анализ результатов муниципальной реформы 1993-2003 г.г. в России, актуальна задача принятия новой

концепции развития местного самоуправления. Принятым Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10 2003 года № 131-ФЗ нормативное регулирование ряда вопросов местного самоуправления переведено с регионального на федеральный уровень, и существенно ограничено право губернаторов по своему усмотрению влиять на процессы местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Таким образом, заложен фундамент законодательной базы местного самоуправления. Однако наличие законов еще не является обязательным условием их реализации в политической практике, правовое пространство, созданное вокруг местного самоуправления, лишено единой концептуальной основы, а потому нередко противоречиво, и не имеет механизма реализации. В третьих, становление и развитие муниципального управления осуществляется без прочной концептуально-стратегической основы, которая всегда определяет приоритеты в осуществлении тех или иных частных мер, систему используемых механизмов (социальных, нормативно-правовых, финансовых, налоговых и т.п.).

Поэтому необходимо рассматривать вопросы муниципального управления комплексно в историческом, правовом, культурологическом и политологическом аспектах, пока не объединенных целостным подходом - мировоззренческим и философским, концептуально-стратегическим.

Специфика муниципального управления состоит в том, что, во-первых, в нем сочетаются несколько видов воздействия: административного, государственного, самоорганизации и самоуправления; во-вторых в достижении целостности этих видов воздействия. Причем саморегулирование осуществляется на основе постановки местных социальных целей, понятных каждому члену местного сообщества,

соответствующих целям устойчивого развития, принципиальным стратегиям современного управления.

Разработка и реализация таких целей – главное содержание муниципального управления, предмет изучения многих наук (экономики, политологии, социальной психологии, философии, демографии, юриспруденции и т.п.). Причем это рассмотрение осуществляется не только под углом зрения их управленческих возможностей, но и с учетом особого типа объекта управления, который, во-первых выступает и как субъект в виде местного самоуправления и, во-вторых, имеет иной уровень использования достижения всех видов научного знания.

Поэтому правомерно говорить о муниципальном праве, муниципальной экономике, муниципальной социологии и других отраслях научного знания, как об относительно самостоятельных частных теориях, которые в совокупности составляют муниципальную науку и ее управленческие аспекты - муниципальное управление, использующее данные всех научных знаний на прикладном инструментально-технологическом уровне. В этой связи данная отрасль научного знания и обучения кадров требует укрепления и развития. Муниципальная наука как междисциплинарная отрасль научного знания, изучающая все явления и процессы на местном уровне в прикладном аспекте, предполагает, что основным методом исследования является системный подход при анализе местной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить особые свойства и структуру объекта – местное самоуправление, как сложной социальной системы. Главная ее особенность состоит в том, что ее целостность достигается на основе приоритета социального и духовного в управлении общественными процессами на местном уровне.

Во второй главе «Состояние и развитие социального управления муниципальным образованием в современный период» проведен анализ состояния и развития социального управления муниципальным образованием на примере Владимира.

Муниципальное управление в городском округе проанализировано как совокупность управленческих отношений по организации и осуществлению местного самоуправления. Управленческие отношения, складывающиеся в результате организации и осуществления местного самоуправления, представляют собой основы местного самоуправления, это основы (отношения) присущие местной публичной власти.

В диссертации впервые подробно исследованы понятия «социальная» и «организационная» основы местного самоуправления.

Социальная основа включает в себя жителей муниципального образования, образующих социально-территориальную (поселенческую) общность, а также функции социального характера.

Кроме того, социальный характер выражен в целой системе прав граждан на местное самоуправление, когда каждый житель в отдельности и сообщество в целом обладают правом участия в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, в местных референдумах т.д. Реализуя это право, жители становятся участниками процесса управления, которое имеет социальный характер, из чего следует, что социальная основа местного самоуправления является корневой системой местного самоуправления, от которой произрастают другие основы местного самоуправления.

В состав организационной основы целесообразно включение выборных должностных лиц местного самоуправления, которые непосредственно организуют представительные и исполнительные органы местного

самоуправления и выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности.

В диссертации исследуются формы осуществления местного самоуправления и проблемы вовлеченности институтов прямой демократии в механизм реализации полномочий местного самоуправления. Анализу подверглись институты местного референдума, муниципальных выборов, собраний, сходов и обращений граждан, народной правотворческой инициативы, территориального общественного самоуправления. В частности, выявлены задачи, функции, основные вопросы, решаемые в ходе проведения местных референдумов, собраний, сходов граждан.

В диссертации комплексно проанализированы понятие, сущность и система функций местного самоуправления и их взаимосвязь с полномочиями органов местного самоуправления, отмечаются положительные изменения в регламентации полномочий местного самоуправления на федеральном уровне, т.к. до принятия Федерального закона № 131-ФЗ в России не было муниципальных образований, которые имели бы совпадающий набор полномочий.

Проведенным исследованием установлено, что управление зафиксированным объемом исполняемых полномочий со стороны муниципального образования сегодня является рамочным условием для повышения устойчивости муниципального управления.

Особое внимание уделено диссертантом анализу структуры органов местного самоуправления, как исполнительного органа- администрации города, так и представительного органа- городского Совета народных депутатов.

Проведенный анализ показал, что необходимо создание механизма, который позволил бы обеспечить информационную прозрачность процесса

принятия решений, затрагивающих интересы местного сообщества и органов местного самоуправления, использование исполнительным органом местного самоуправления бюджетных средств и средств муниципальных внебюджетных фондов. В связи с этим необходимо сформировать и законодательно закрепить способы общественного влияния на деятельность исполнительного органа местного самоуправления, формирование независимой экспертизы общественно значимых проектов подготавливаемых решений, а не только по бюджету или Уставу города как это предусмотрено Федеральным Законом № 131-ФЗ. Помимо этого необходимо создание обоснованных критерий изменения структуры органа исполнительной власти, поскольку их отсутствие в настоящее время создает возможность для лоббирования со стороны тех или иных олигархических групп, соответствующих решений должностными лицами исполнительного органа местного самоуправления. Необходимо создать эффективный механизм четкого разграничения функций принятия решений, их реализации, контроля и предоставления услуг.

В практике муниципального управления долгие годы наблюдается огромный разрыв между накопленным управленческим научным знанием и реально существующей и действующей системой муниципального управления.

Муниципальная наука считает одним из наиболее эффективных методов социального управления муниципальным образованием стратегическое планирование и стратегическое управление. Оно необходимо в муниципальном управлении как средство согласования интересов местных сообществ в отношении ключевых вопросов муниципального развития. К сожалению, при понимании важности освоения новых управленческих средств, органы МСУ сталкиваются со сложившейся системой предпочтений,

в которой решение текущих хозяйственных задач важнее, чем решение задач перспективных. Местные власти прежде всего стремятся снять социально-экономическое напряжение на своих территориях, выплатить людям зарплату, пенсии, пособия, обеспечить безопасность граждан, наладить водо-, газо-, электро- снабжение населенных пунктов. В результате кризис управления многими муниципальными образованиями углубляется, а ресурсная база сокращается. По данным фонда «Институт экономики города» пока лишь в половине ответивших на вопросы анкеты городов внедрен институт стратегического планирования местного социально-экономического развития. Вместе с тем, каждое муниципальное образование в силу закона обязано заниматься не только обеспечением текущей деятельности и созданием условий для функционирования экономического и социально-инфраструктурного потенциала территории, но и развитием этого потенциала в интересах всей территории.

Трудности внедрения современных методов социального развития местных сообществ в практику управления муниципальным образованием, по мнению диссертанта, обусловлены следующими внешними и внутренними причинами.

Внешние причины:

- политические традиции, в настоящее время муниципальным образованиям проще не зарабатывать деньги самим, а просить их у федерального центра, который сам заинтересован в сохранении зависящих от губернатора дотационных территорий;

-отсутствие концепции развития России, программы реформ в целом и экономической программы в частности.

Внутренние причины:

- крайне незначительную социальную основу местного самоуправления, даже среди руководителей органов местного самоуправления часто отсутствует общая идеология и единство взглядов на место и роль самоуправления;

- слабость муниципального хозяйства.

- недостаточная проработанность этих методов, не доведение их до технологических решений, приемлемых в российских условиях и отсутствие у муниципальных служащих навыков и уровня подготовки для работы в условиях многоукладной экономики;

-отсутствие систематической работы по анализу практического опыта других субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В третьей главе диссертации «Основные направления совершенствования социального управления муниципальным образованием», состоящей из четырех параграфов, исследуются основные направления совершенствования организационной деятельности работы органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, совершенствование социальных технологий развития местных сообществ, и муниципальной кадровой политики.

Категория совершенствования организационной деятельности работы органов местного самоуправления представляет собой сложное, многофакторное явление, не получившее должного освещения в литературе по проблематике местного самоуправления. Автор предпринял попытку исследования проблем совершенствования организационной деятельности самих органов, как отдельных институтов местного самоуправления.

Улучшить качество работы органов местного самоуправления можно, по мнению диссертанта, определив базовые задачи муниципального управления.

В состав базовых задач входят: стратегическое планирование, включающее в себя разработку муниципальных политик в различных сферах, определяющих жизнь муниципального образования как средства согласования интересов местных сообществ; формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления, это прежде всего работа с Уставом муниципального образования и создание условий для усиления регулирующей роли органов муниципального управления; система муниципального заказа, как условие обеспечения публичности в распоряжении средствами бюджета, минимизации расходов и создания конкурентной среды; публичность деятельности, как условие вовлечения муниципальных сообществ в решение муниципальных задач и расширения гражданского участия.

Реорганизация структуры администрации предполагает переход от отраслевого принципа муниципального управления к программно-функциональному. Диссертантом предложено создание следующих основных организационных блоков: прогнозирования и программирования муниципального развития; экономики и финансов; недвижимости; коммунального хозяйства; социального развития; организационного обеспечения работы администрации.

Каждый из этих блоков несет ответственность за весь комплекс процессов и структур, составляющих соответствующую сферу жизни города.

Принципы формирования новой структуры состоят : в переходе от преимущественно административно - распределительных к нормативно-правовым средствам управления; максимальной централизации финансовых потоков; лишении большинства подразделений прав юридического лица; создании системы полноценного и всеохватывающего муниципального заказа, как единственной легитимной формы расходования средств

муниципального бюджета (конкурсное размещение муниципального заказа дает экономию, как показывает опыт, по различным расходам от 10 до 40 процентов); усилении работы с муниципальной недвижимостью всех форм собственности, как основным собственным источником доходов бюджета с целью повысить доходы от использования муниципального недвижимого имущества. Есть еще одна принципиальная позиция, требующая отдельного специального рассмотрения. Это введение должности Главы Администрации - муниципального Управляющего - на контракте, что позволит в полной мере вывести всепародно избранного Главу муниципального образования в политическую роль: исполнителя политических функций и гаранта стратегии развития муниципального образования, и снимет с него ответственность за организацию текущей работы исполнительного органа местного самоуправления.

Учитывая значение ТОС для развития местного самоуправления необходимо законодательно уточнить правовой статус ТОС и возможно, в будущем перейти к формированию двухпалатного представительного органа местного самоуправления, с депутатами в нижней палате и представителями ТОС в верхней, с целью скорейшего доведения важных для местных сообществ решений, т.е. через представителей ТОС наилучшим образом использовать коммуникативный ресурс местных сообществ.

В диссертационном исследовании предлагаются принципы выбора организационной структуры по управлению муниципальным заказом, который одновременно может быть рассмотрен как универсальная социальная технологией развития местных сообществ, и инструмент минимизации расходов муниципального бюджета.

Судьба реформы местного самоуправления напрямую зависит от квалификации муниципальных служащих. В подтверждение этого тезиса

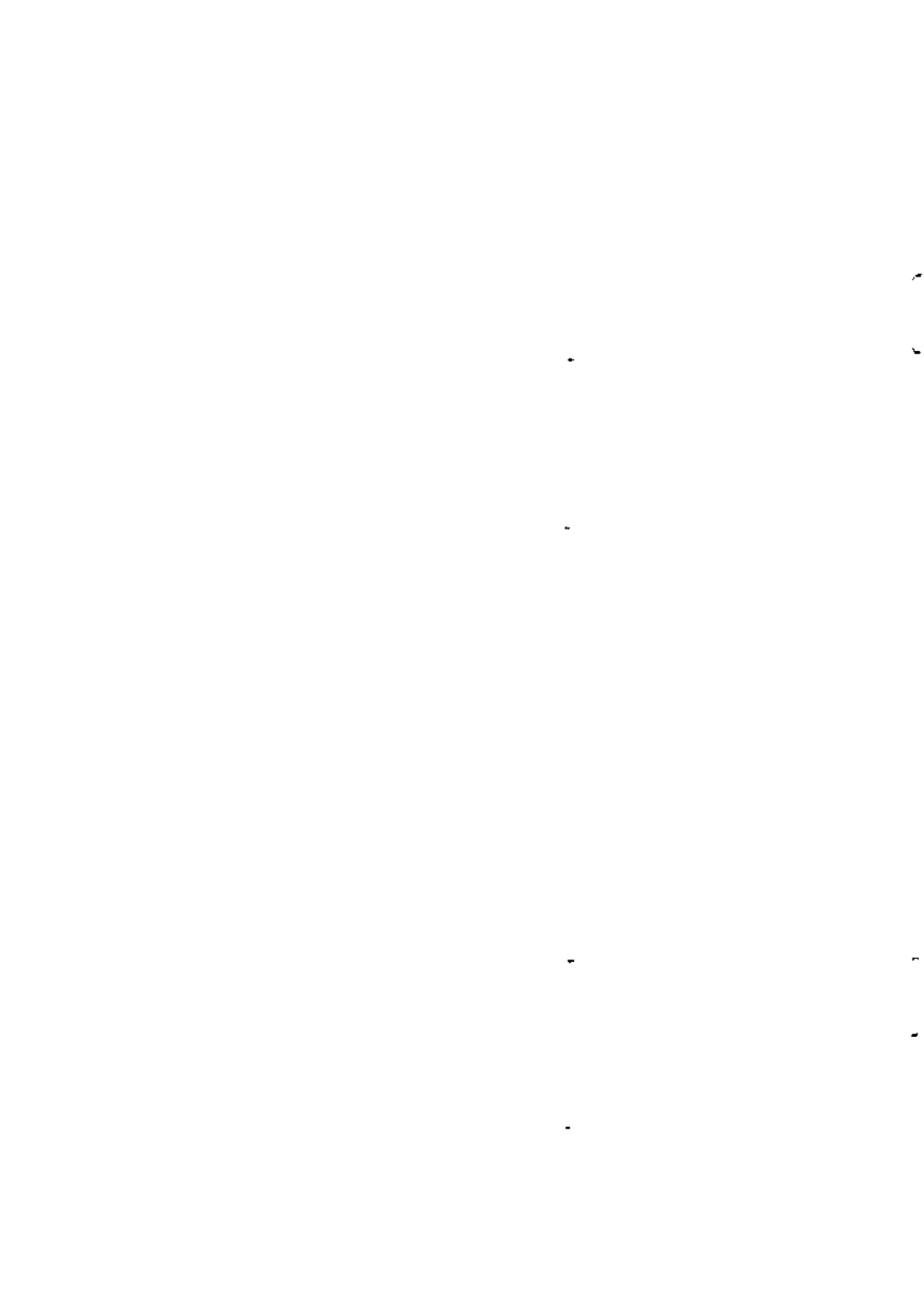
можно привести высказывание Анатолия Квашнина-представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе на совещании по вопросу готовности муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления к работе по реализации положений нового федерального закона № 131-ФЗ «Ни один глава муниципального образования после избрания не должен приступить к работе, пока не пройдет курсы повышения квалификации». Вместе с тем, вопрос финансирования профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих остается чрезвычайно острым практически для всех муниципальных образований, поэтому роль муниципального заказа, применение которого позволит снизить расходы на организацию процесса обучения, не может быть переоценена.

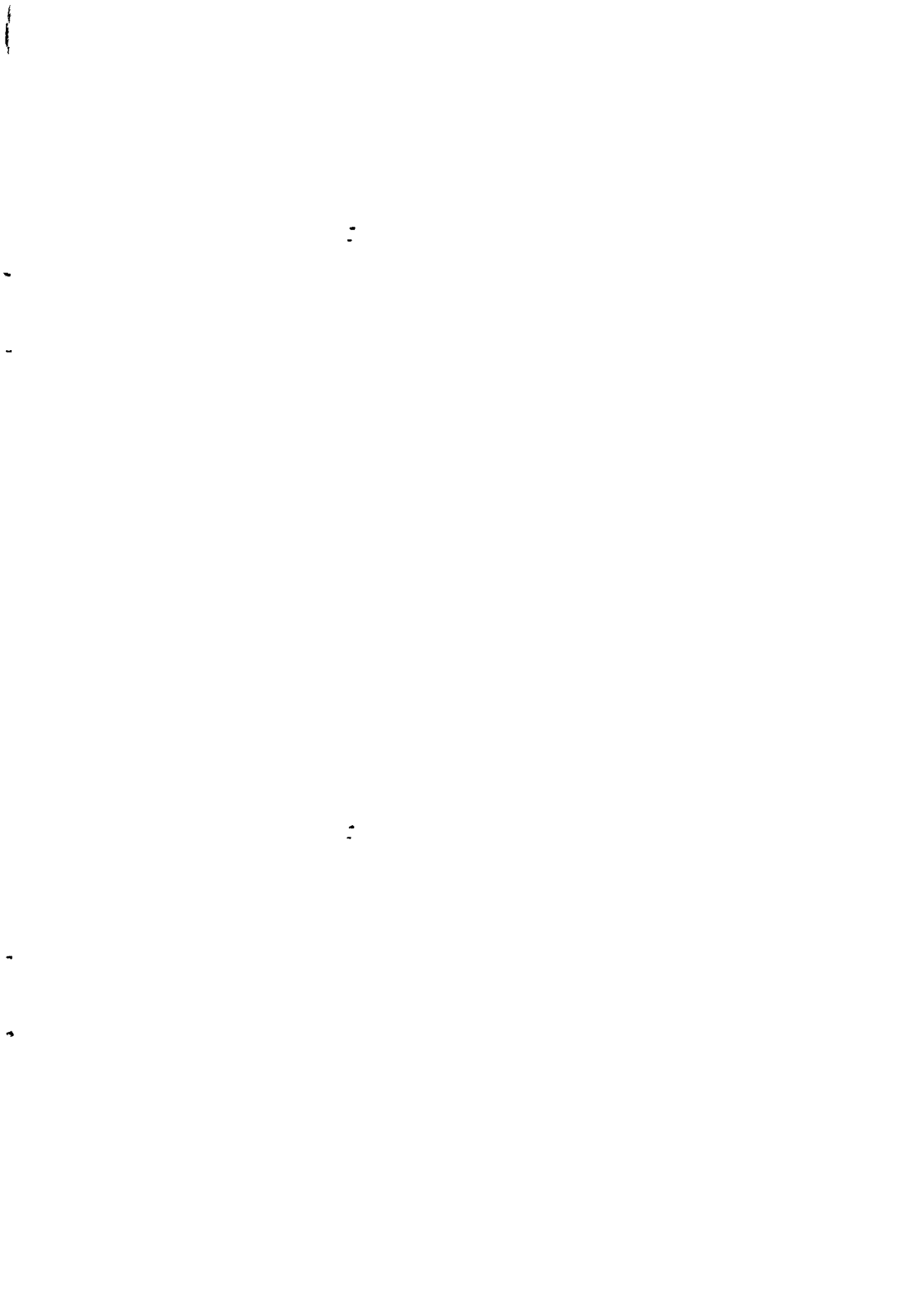
Развитию местного самоуправления, его социальных основ должна способствовать реализация законодательной инициатива по уточнению перечня вопросов местного значения муниципального образования-городской округ. В указанном перечне отсутствуют два направления, деятельности органов местного самоуправления, способствующие развитию местных сообществ. Полномочия по их реализации переданы на уровень субъекта Российской Федерации, это молодежная политика и вопросы социальной защиты населения. Необходимо скорейшее изменение закона № 131-ФЗ в части возможности делегирования указанных полномочий от субъекта федерации к муниципальным образованиям с передачей финансовых средств на их исполнение. Потеря возможности влияния органов местного самоуправления на развитие указанных направлений жизни местных сообществ может привести к нарастанию отчуждения граждан к органам муниципального управления.

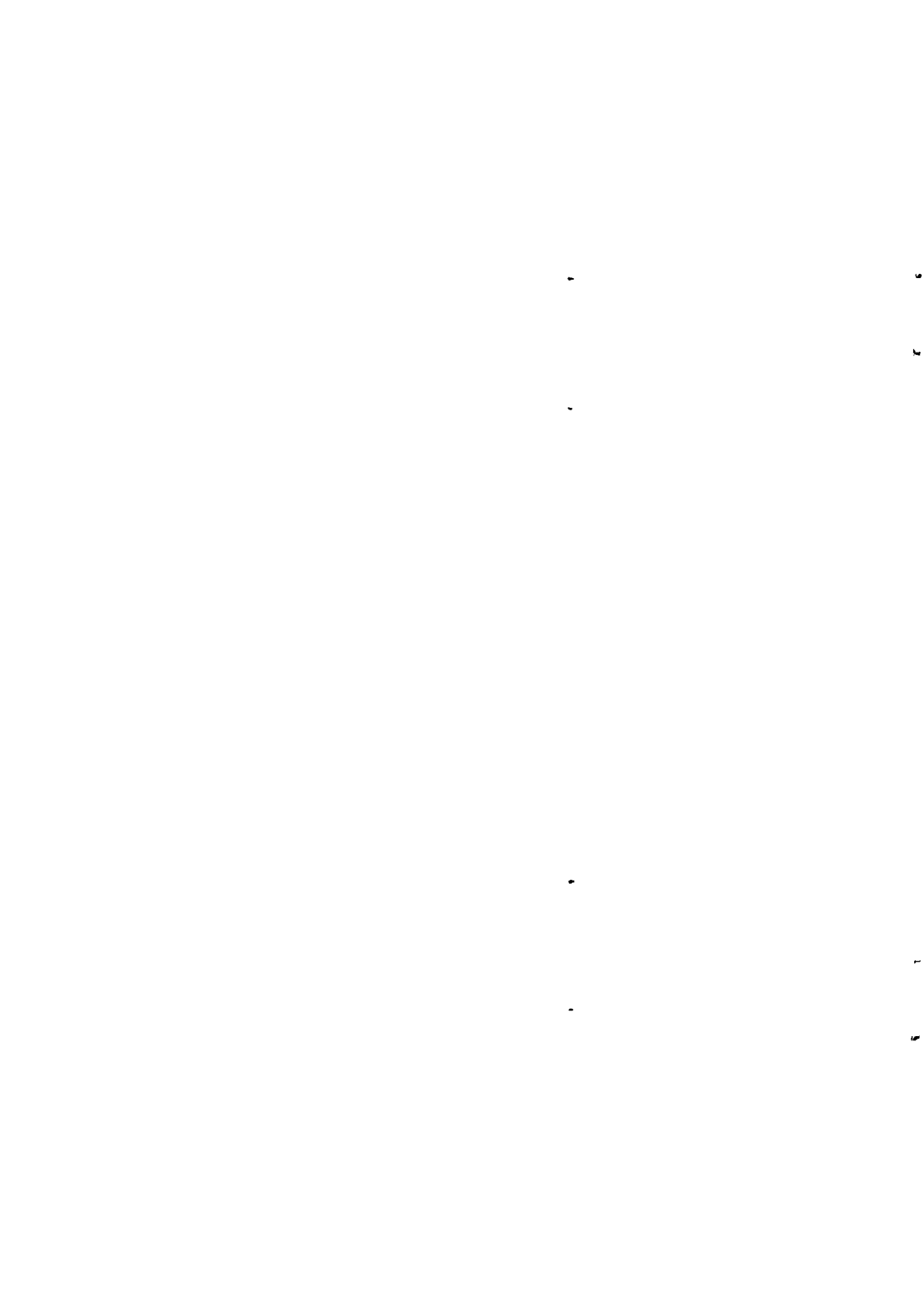
В заключении диссертационного исследования сформулированы основные выводы и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. *Князева Н.С.* Местное самоуправление в системной трансформации современного российского общества. //Куда идет Россия: проблемы системной трансформации современного российского общества. Материалы 1 Всероссийской научно-практической конференции, организованной Челябинским институтом государственной службы 28-30 марта 2005 (1,5 п.л.)
2. *Князева Н.С.* Новый этап развития местного самоуправления. Юридическая газета № 37 сентябрь 2004 год. (2 п.л.)
3. *Князева Н.С.* Особенности кадрового обеспечения муниципальной службы в связи с введением Федерального закона № 131-ФЗ. // Проблемы современной государственной и муниципальной службы. Материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции, организованной Челябинским институтом государственной службы 28-30 октября 2005 (0,5 п.л.)
4. *Князева Н.С., Лапшов В.А.* Совершенствование управления муниципальным заказом. Монография, изд СГА 2005 год 4,5 п.л.









2006A
4694

W-4694