Введение

В течение последних лет ученые изучающие местное самоуправление (МСУ) уделяют внимание исследованию его правовых и организационных основ. Однако сегодня становится очевидным, что основным объектом изучения должны стать его социальные основы, «социальные ресурсы развития», важнейшим из которых, по мнению автора, является самоуправленческая активность местных сообществ и осознание ими своей ответственности за управление местными делами, которые на данном этапе развиты довольно слабо и поверхностно.

Использование возможностей и потенциала социальных ресурсов в системе управления как регионов, так и отдельных муниципальных образований является перспективным направлением развития муниципальной науки и управленческой практики.

Технологии повышения самоуправленческой активности населения муниципального образования

Основой эффективности внедрения социальных ресурсов в систему управления муниципальным образованием является активное участие местного населения в процессах самоуправления. Таким образом, успех реформы местного самоуправления в России, а как следствие и укрепление основ гражданского общества и процессов демократизации, находится в прямой корреляционной зависимости от уровня самоуправленческой активности, под которой автор понимает форму целенаправленной деятельности населения локальных территорий по участию в процессах местного самоуправления, а также процессах самоорганизации и реализации собственных инициатив при решении локальных проблем и задач.

Основой исследования послужили труды А.Г.Гладышева, В.Н.Иванова, С.М.Киричука, В.И.Патрушева, Н.А.Костко, работы которых ориентированы на интегрирование различных исследовательских подходов в муниципальную науку и на разработку социальных технологий.

Управление на уровне муниципалитета является одним из видов социального управления, основным инструментом, механизмом осуществления которого считаются социальные технологии. Технологизация социального управления на местном уровне, на взгляд автора, является одним из самых перспективных направлений развития муниципальной науки и управленческой практики, синтез которых должен стать фундаментом деятельности (регулирования) всех сфер жизни на местном уровне.

Изучение практики местного самоуправления в регионах РФ показало, что технологии активизации населения и задействования его ресурсов для решения местных вопросов органами управления не используются, их просто нет (хотя ряд механизмов и мероприятий все-таки реализуются, но они не носят системный характер). Для устранения данного недостатка автором работы была разработана Комплексная межведомственная программа повышения самоуправленческой активности населения муниципального образования, механизм реализации которой будет являться социальной технологией вовлечения граждан в процессы местного самоуправления и объединения ресурсов и возможностей субъектов управления на локальных территориях муниципальных образований («власть», «бизнес», «НКО») в один инновационный процесс совместного решения местных проблем.

Эмпирической основой разработки технологии (программы), послужили проведенные автором социологические исследования (контент-анализ, экспертный опрос, опросы населения города Тюмени), вторичный анализ социологических исследований и изучение материалов органов местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области и практики их работы.

Целью разработанной технологии является повышение эффективности местного самоуправления путем активизации ресурсов местного сообщества и возможностей межсекторального взаимодействия субъектов управления в рамках территории муниципального образования.

Представленная технология призвана осуществляться в соответствии с концепциями «социального партнерства» и «общественного участия». Автором определены и обоснованы основные этапы (элементы) формирования и реализации комплексной программы: 1. стратегия программы; 2. анализ сферы применения; 3. методология программы; 4. содержательная часть программы; 5. легетимизация программы; 6. Реализация программы; 7. Промежуточный контроль; 8. Оценка эффективности.

Политическая партия как субъект кадрового рекрутинга в системе государственного и муниципального управления

Эпохальные трансформации социальной системы Российского общества вызванные распадом Советского Союза и сменой политического строя страны потребовали адекватных изменений подходов к государственному управлению, что послужило толчком к проведению масштабной административной реформы государственной службы начатой командой В.В. Путина.

Одной из важнейших сторон этой реформы является оптимизация принципов государственной кадровой политики. Развитие социальной системы России и как следствие усложнение её управляющей подсистемы выдвинули на повестку дня запрос на кадры нового типа, прежде всего в аспекте профессионализма и личностных качеств. Помимо этого кадровый корпус государственных и муниципальных служащих должен обладать «легитимностью» в глазах общества, что достигается контролем и участием в государственной кадровой политике институтов гражданского общества и, прежде всего – политических партий.

Современное действующее российское законодательство признаёт за политическими партиями право участвовать в процессе формирования персонального состава законодательной власти всех уровней, кандидатуры главы государства и глав муниципальных образований. В результате поправок, внесённых в Закон «О политических партиях», институт политической партии, наравне с Президентом России, получил возможность оказывать влияние на процесс назначения руководителей регионов. В соответствии с Конституцией с согласия Государственной Думы Президент России утверждает кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации. Политические партии, входящие в состав Государственной Думы, выносят решение в вопросе о доверии Правительству Российской Федерации. Также Государственная Дума имеет право «выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности».

Как можно судить по контекстам некоторых официальных заявлений высших функционеров «партии президентского большинства» - Единой России, их мнение определённым образом учитывается при «раздаче» министерских портфелей. По словам руководителя ЦИК ЕР А. Воробьева: «Мы не боялись и не боимся ответственности. Мы считаем, что те члены Партии, которые сегодня работают в Правительстве – это сильное звено. Наши люди в Правительстве работают успешно. Мы успешно формируем наш кадровый резерв. И мы готовы предложить кандидатуры своих коллег, которые досконально разбираются в экономике, в социальной сфере».

Сложнее дело обстоит с субъектностью политических партий в кадровой политике государственной гражданской и муниципальной службы. Здесь на наш взгляд заслуживает внимания программа партии «Единая Россия» «Эффективное управление – Кадровый резерв». В рамках этой программы Единая Россия объявила конкурс на включение в кадровый резерв партии кандидатов, которые будут затем рекомендованы потенциальному работодателю. «Общее количество номинантов Проекта составит 7 500 человек», в том числе по направлению «государственное и муниципальное управление - 1 000 человек». Идеи о выдвижении молодых активистов во власть мы можем найти в программных документах молодёжного крыла Единой России «Молодой гвардии»: «наш главный лозунг: «Молодежь – во власть!». Другая получившая широкое паблисити программа «Молодой гвардии Единой России» – «Политзавод»: «10 апреля 2006 года Бюро Высшего совета и Президиум Генерального совета Всероссийской политической партии «Единая Россия» приняли решение об установлении 20% квоты для кандидатов, не достигших 28 лет, для участия в выборах в органы представительной власти всех уровней: от муниципального образования — до Государственной Думы Российской Федерации».

Однако даже элементарный научный анализ этих мероприятий показывает, что они носят характер скорее PR акции, нежели стратегического управленческого решения. Не вполне понятен правовой статус этого резерва и то, каким образом Единая Россия собирается гарантировать перевод кандидатов в чиновничьи кресла. Не случайно почти сразу же после выборов в Государственную Думу в «Молодой Гвардии» был зафиксирован серьёзный скандал: «Ряды движения покинул один из членов политсовета А. Радов, официально заявивший, что: «все обещания кадровой революции, все политзаводы» оказались обычной политтехнологией, блефом. «Нам очень много обещали, говорили про выборы, а теперь у людей нет шансов стать даже помощниками депутатов». Однако даже если бы Единой России удалось добиться абсолютной прозрачности процедуры, то есть будет проведён не внутриэлитный, а объективный конкурс на право быть включённым в соответствующий кадровый резерв, в масштабах России 1000 рабочих мест в органах государственной и муниципальной власти являются величиной социально ничтожной. Добавим к этому, что иные действующие на политическом пространстве России политические партии никак не обозначили своей позиции по вопросу продвижения своих активистов на должности государственной гражданской или муниципальной службы.

Таким образом, можно констатировать, что политическая партия как институт политической системы является влиятельным субъектом государственной кадровой политики в органах власти, но как институт гражданского общества своих функций кадрово-административного рекрутинга не выполняет. Как гласит один из административных «бэкграундов» – в России депутатом карьеру не начинают, а заканчивают. Данный факт свидетельствует не только о недостаточном развитии института гражданского общества, но и об архаизации всей системы кадрового рекрутинга в Российской Федерации. Поэтому широкое привлечение потенциала гражданского общества к вопросам государственного и муниципального управления является, на наш взгляд, остаётся приоритетной задачей будущего.

Оценка уровня сепаратизма территории

Сепаратизм (фр. separatisme, от лат. separatus – «отдельный») – стремление отделиться, обособиться; политико-социальное явление, основанное на движении за отделение части государства и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии.

Актуальность данной темы заключается в огромной значимости изучения проблем сепаратизма в нашей стране, поскольку стремление регионов к отделению порождают огромные социальные, экономические и политические проблемы, несет угрозу вооруженного противостояния, открытой конфронтации. Это приводит к человеческим жертвам, появлению беженцев, разрушению региональной хозяйственной инфраструктуры, социальных институтов, снижению эффективности территориальной власти. Очевидно, что сепаратистские процессы являются негативными и для государства в целом: нарушается механизм функционирования политической системы, падает легитимность центральной власти, общегосударственная идеология испытывает кризис. Сепаратизм, создавая угрозу государственному суверенитету, подрывает территориальную целостность, нарушает принципы геополитической безопасности государства, снижая его международный престиж.

Вместе с тем, мировой опыт показывает практическое отсутствие действенных механизмов урегулирования сепаратистских конфликтов, даже в теоретическом плане не разработаны критерии, с помощью которых можно оценить уровень сепаратизма территории с целью его предотвращения на ранних стадиях развития, а все монографии обычно сводятся к конкретным территориям и описаниям процессов, которые уже произошли. Что касается российских средств массовых информаций и научных трудов, то в них на обсуждение вопросов и проблем сепаратизма словно наложено определённое табу. Изучая газеты и монографии, можно ошибочно подумать, что сепаратизм как явление в России либо отсутствует, либо присутствует крайне незначительно. Тем не менее, то, что явление не замечается, не означает, что его нет.

Для изучения политических настроений россиян в региональном разрезе аналитическим центром Юрия Левады в ноябре 2006 года был проведён всероссийский репрезентативный опрос, в котором приняли участие 16000 человек в 148 населенных пунктах 76 регионов страны. Респондентам был задан ряд вопросов, по ответам на пять из которых, по нашему мнению, можно попытаться оценить уровень сепаратизма территории: 1)Как вы считаете, может ли Россия в будущем распасться на несколько отдельных государств? 2)Как вы считаете, могут ли от России отделиться некоторые регионы? 3)Удовлетворенны ли Вы в целом деятельностью региональной власти? 4)Удовлетворенны ли Вы в целом деятельностью федеральной власти? 5)Ощущается ли в том городе, районе, где Вы живёте, межнациональная напряжённость?

На каждый вопрос предлагалось пять вариантов ответов: «определённо да», «скорее да», «скорее нет», «определённо нет», «затрудняюсь ответить».

Для анализа ответов, поделив число положительных («определённо да» и «скорее да») на число отрицательных («скорее нет» и «определённо нет») ответов на вопросы, введены специальные индексы: индекс вероятности распада страны, индекс вероятности отделения регионов, индекс удовлетворённости региональной властью, индекс межнациональной напряжённости, индекс неудовлетворённости федеральной властью.

При определении какого-то общего, единого индекса сепаратизма, который более или менее точно показывал бы вероятность отделения территории, самый трудный момент – это определение степени влияния фактора в этом общем индексе. Принимать их за равные и считать индекс сепаратизма как простую среднюю арифметическую из предложенных нами пяти индексов было бы ошибкой, ведь, например, вероятность распада территории страны на несколько отдельных государств и степень межнациональной напряжённости на территории влияют на уровень сепаратизма по разному как явления качественно разные.

С целью определения доли каждого отдельного индекса в общем индексе сепаратизма, в марте 2007 года нами был проведён репрезентативный опрос, в котором приняли участие 400 человек в 8 районах Москвы. В анкете для опроса было дано определение сепаратизма. Респондентам предлагалось, указав свой пол и возрастную группу, оценить степень влияния факторов на уровень развития сепаратизма, прономеровав их в порядке убывания значимости: вероятность распада территории страны на несколько отдельных независимых государств, вероятность отделения от страны отдельных регионов, уровень одобрения населением центральной (федеральной) власти, уровень одобрения населением местной (региональной) власти; степень межнациональной напряжённости на данной территории. Проанализировав ответы на этот вопрос, мы получили коэффициенты весов для каждого из пяти индексов в общем индексе.

Для того, чтобы введённый нами индекс можно было подсчитать для любой территории, а также для анализа этого индекса по крупным регионам страны была создана специальная электронная таблица.

При помощи электронной таблицы можно также подсчитать значения каждых из пяти индексов и общего индекса сепаратизма для любой территории. Для этого необходимо провести социологический опрос по пяти вопросам, перечисленным выше, вписать в таблицу количество положительных и отрицательных ответов, и все индексы будут подсчитаны автоматически.

Что касается классификации общего индекса сепаратизма, предложенного нами, то здесь важно понимание значений этого индекса и его некоторую условность, поскольку любое социальное явление предсказать не просто, можно лишь говорить о тенденциях к его развитию. Попробуем провести классификацию. Если общий индекс менее 1, то тенденции к сепаратизму практически отсутствуют, от 1 до 2 – тревожный уровень, от 2 до 3 – кризисный уровень, от 3 до 5 – опасный уровень, более 5 – очень опасный уровень, выражающийся в проявлении сепаратистских настроений в различных формах.

Как уже было ранее сказано, сепаратизм не всегда имеет этнический подтекст, но практически всегда связан с вопросом отождествления части общества себя как нечто особое, обособленное. Выявление тенденций к сепаратизму территорий и его прогнозирование как политико-социального явления имеет для нашей страны огромное значение. На сегодняшний день в России наблюдается зарождение своеобразных субэтносов русского народа – народа, являющимся по существу стержнем существования нашего многонационального государства. Поколение, чьи 10-12 лет пришлись на времена распада Советского Союза – это первое поколение, прочно отделённое от остальной России и практически запертое в Сибири. Но они ещё помнят о единстве России, а вот спустя два-три поколения, в середине этого века, появятся на свет те, у кого родственные связи с остальной Россией разорваны, кто никогда не бывал в Москве, а если и бывал – то также, как он бывал в Пекине. В России реально существует проблема сепаратизма, причём не только в форме отделения национальных республик, но и разделения территорий, преимущественно населёнными русскими. Такая перспектива многим кажется абсурдом, дикостью, фантасмагорией. Также, как и когда-то отделение Украины или Белоруссии от России.

Единственный способ решения этой проблемы – постоянное перемешивание населения. Для этого государству необходимо выделять колоссальные ресурсы для комплексного развития экономики и социальной жизни, для нового «ветка освоения» различных районов нашей страны.

Модель местного самоуправления на примере Республики Татарстан

В Татарстане в числе немногих субъектов Российской Федерации существовала особая модель власти, которая под знаком обеспечения управляемости территорий сохраняла трехзвенную конструкцию государственной власти вплоть до 2006 г., введя местное самоуправление только на поселковом уровне. С 1994 г. согласно закону Республики Татарстан № 2246-XII «О местных органах государственной власти и управления», Президент РТ назначал главу администрации района/города с согласия местного совета народных депутатов, и после избрания кандидата депутатом данного совета. Существовал и другой вариант – кандидат на должность главы администрации избирался гражданами по предложению Президента, если кандидат не являлся депутатом от данной территории.

Специфика глав местных администраций РТ состояла в том, что глава администрации одновременно избирался депутатом местного органа власти (Совета народных депутатов) и республиканского представительного органа власти (Государственного Совета).

В рамках процесса приведения в соответствие регионального законодательства федеральному, в Республике Татарстан велась разработка соответствующих нормативно-правовых актов по вопросам местного самоуправления. Предполагалось, что в обозримом будущем главы местных администраций будут избираться населением. Сложившаяся модель самоуправления в РТ принципиально отличается от действующей ранее.

Сегодняшняя система местного самоуправления в Республике Татарстан приближена к англосаксонской модели5 «совет-управляющий», действующая более чем в половине городов США. При этой модели население избирает совет города, который из своего состава избирает председателя – мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа – управляющего (менеджера). Отношения совета с управляющим определяется договором (контрактом), в котором регламентируются взаимоотношения сторон и их обязательства. Как правило, управляющему предоставляются достаточно большие полномочия в формировании местной администрации, определении основных направлений ее деятельности, составлении и исполнении местного бюджета.

Контуры данной модели определились в Татарстане после принятия соответствующих законов: на федеральном уровне – законом № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; на региональном – законом № 45-ЗРТ от 28.07.2004г. «О местном самоуправлении в Республике Татарстан». Татарстанская модель местного самоуправления, согласно законодательству, действует на основе следующих принципов: административно-территориальной единицей является муниципальный район/городской округ, население которого избирает представительный орган (совет города/совет муниципального района). Существует и второй вариант формирования представительного органа – он может состоять из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и избираемых представительными органами поселений. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования. В нашей модели избранный/сформированный представительный орган избирает из своего состава председателя, который автоматически становится главой муниципального образования. Управленческой деятельностью занимается исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – местная администрация, которую возглавляет глава администрации. Местные администрации в Республике Татарстан получили наименование исполнительный комитет, который возглавляет руководитель. Руководитель исполнительного комитета назначается на должность советом муниципального образования по контракту, заключаемому по результатам конкурса с главой муниципального образования. Единственное требование, предъявляемое законом «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» к кандидатам на должность руководителя исполнительного комитета – иметь опыт управленческой деятельности не

5 Зарубежный опыт создания и функционирования местного самоуправления выделяет несколько основных моделей местного самоуправления: «мэр-совет»/ «совет-мэр», «совет-управляющий (менеджер)», комиссионная и комбинированная модели. Они различаются по принципам формирования органов местного самоуправления, характеру взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, компетенции местного самоуправления и ряду других характеристик.

Согласно указанному закону, под управленческой деятельностью понимается работа на должностях руководителя, заместителя руководителя организации, государственного органа, органа местного самоуправления, а также должностях руководителей их структурных подразделений.

Заключение

Итак, в разработанной технологии представлен синтез уже реализуемых мероприятий и технологий органами МСУ с предложенными автором инновационными механизмами повышения самоуправленческой активности населения в рамках одной программы, которую можно считать комплексной социальной технологией развития муниципального образования.

Внедрение в практику муниципального управления разработанной программы, несомненно, положительным образом повлияет на качественные изменения в муниципальных образованиях, а также будет способствовать развитию социального партнерства и формированию «новых» местных сообществ, высокий уровень самоуправленческой активности которых будет позиционировать данные сообщества (население) как полноценного субъекта управления делами муниципального образования.

Список литературы

1. Савина, Е. «У людей нет шансов стать даже помощниками депутатов». «Молодая гвардия» начинает терять кадры / Е. Савина // Коммерсантъ. – 2008. – 15 января.
2. Чумиков А.Н., БочаровМ.П. Связи с общественностью. Теория и практика. – Москва: Дело, 2006.
3. Ермолаев Д. Имидж превыше всего // Российские вести, Москва, 29 августа 2007.
4. Воскобойников Д. Брендом по бездорожью? // Известия, Москва, 27 сентября 2007.
5. Бойко Ю. Формирование международного имиджа России // Обозреватель, Москва, 31 августа 2007.
6. Гаджиев К. Имидж как инструмент культурной гегемонии // Мировая экономика и международные отношения, Москва, 21 декабря 2007.
7. Имидж России: операция по пересадке органов или косметические меры? // Советник, Москва, №10, 2007.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон Российской Федерации // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2009.
9. Демьянов Е.А. Территориальная общность как субъект самоуправленческой активности // Проблемы местного самоуправления. – 2008. – №2.
10. Баранов Н.А. (2008) Трансформации современной демократии. Спб.
11. Хантингтон С. (2009) Третья волна. Демократизация в конце ХХ века. М.