**Муниципальный социум как субъект местного самоуправления**

Выпускная квалификационная работа

Выполнил студент юридического факультета очного отделения специальность Государственное и муниципальное управление Лисин Р.П.

Анапский филиал ГОУ ВПО «Московский государственный гуманитарный университет им. М.А.Шолохова»

Анапа 2010

**Введение**

Одной из главных сущностных черт демократически организованного общества является достаточно эффективное функционирование в нем местного самоуправления. В новейшей истории России этот институт появился совсем недавно, пока фактически идет процесс его становления. И идет этот процесс довольно трудно. Принципы, определяющие саму суть самоуправления, или можно сказать истинно самоуправленческие начала, как правило, очень слабо проявляются в организации и деятельности местных властно-управленческих структур. Они обычно действуют и воспринимаются в массовом, сознании в соответствии с сильно укоренившимися в обществе бюрократическими традициями просто как низшие звенья государственного механизма. Когда говорится - в науке, в публицистике, в повседневной практике - о местном самоуправлении, речь фактически идет о деятельности местной администрации и ее руководстве, в лучшем случае еще о местных представительных органах и (уже совсем редко) о деятельности некоторых общественных объединений. Ни у элитных групп, ни у располагающих необходимыми полномочиями должностных лиц государственных органов, ни у широких масс нет достаточно отчетливого понимания того, что самоуправление прежде всего и главным образом предполагает первостепенную роль в осуществлении властно-управленческих функций (в данном случае в рамках поселенческих структур) самого населения, образующего местный социум. Доминирование таких представлений в общественном сознании, а потому и в практике связано со слабой разработанностью соответствующей проблематики - именно под отмеченным углом зрения - в нашей науке. Поэтому тема настоящего исследовавния является, несомненно, актуальной и в научном, и в практическом отношениях.

Вопросы, относящиеся к данной теме, рассматриваются в той или иной степени в общих рамках проблематики местного самоуправления. Рассмотрению этого предмета в таких рамках посвящено очень большое количество научных работ таких авторов как Ю.Е. Волков, Н.В.Виноградов, А.Л.Замотаев, Н.В.Постовой, , Г.А.Цветкова и др. Из зарубежных авторов, занимавшихся разработкой данной проблематики, в том числе и в прошлом, следует назвать таких ученых, как Г. Еллинек, А. де Токвиль, Р. Гнейст и др. Такими авторами, как Н.А. Игнатюк, С.И. Кулиева, В.В.Таболин, рассматривается организационное построение и правовые основы местного самоуправления, а в исследованиях И.Г. Мачульской, Н.П. Медведева, В.П. Култыпша и др. - зарубежный опыт его функционирования. Во многих работах Г.В. Атаманчука, С.А. Авакьяна, Н.М. Великой, И.В. Выдрина, А.Н. Широкова анализируется современное состояние и тенденции развития местного самоуправления в нашей стране.

Однако роль населения муниципальных образований в качестве непосредственного субъекта управления делами местного сообщества, как правило, затрагивается меньше всего, освещается в лучшем случае кратко и поверхностно. Главным образом речь в литературе идет об органах муниципальной власти, об их взаимоотношениях с государственными, прежде всего региональными органами и т. п. Тем более названная проблема почти не рассматривается в парадигме социума. Да и само понятие социума присутствует в литературе очень слабо. Его вообще нет даже в таком солидном издании, как «Социологическая энциклопедия» в 2-х томах под ред. Г.И. Семигина (М., 2003). Оно рассматривается довольно кратко в некоторых изданных в последнее время словарях по философии, культурологии и др. При этом трактовка упомянутого понятия (и, следовательно, обозначаемого им явления) дается разная, общепринятого и приемлемого его понимания не выработано.

Для раскрытия в некоторых ракурсах сути муниципального социума, закономерностей его формирования и развития имеют значение работы по проблемам социального взаимодействия и социальной структуры, а также по социальной психологии, на которые в определенной мере опирался автор - Р.С. Карпинской по социобиологии, В.Е. Кемерова, исследовавшего проблемы личности, Н.Н. Моисеева, В.В. Васильковой и др.

Поскольку объектом исследования выступает один из субъектов социального управления определенное значение для данной работы имеют труды специалистов по общей теории управления - Е.М. Бабосова, В.Н, Иванова, А.И.Кравченко, В.И. Патрушева, Н. Попова, О.Тюриной и др.

Но в целом можно сказать, что организация жизни в местных сообществах и управление ею в такой постановке, как она обозначена в теме настоящей работы, то есть в плане раскрытия роли муниципального социума в функционировании местного самоуправления, обстоятельного и всестороннего изучения пока не получила.

Исходя из выяснения степени изученности данной проблемы, цель исследования заключается в раскрытии сущности муниципального (т.е. функционирующего в рамках местного сообщества) соиума, его важнейших признаков и роли в управлении делами этого сообщества как самоуправляемой системы.

Для достижения этой цели автором были поставлены следующие исследовательские задачи:

1. Выяснить, что такое социум, как он связан с близкими ему категориями этой науки, в качестве какого социального образования он предстает в рамках такой социально-территориальной общности, как местное (муниципальное - городское, сельское и т.д.) сообщество, т. е. установить, что такое муниципальный социум, каковы его главные признаки.

2. Раскрыть сущность самоуправления как определенного типа организации жизнедеятельности социальных систем, выявить признаки, при наличии которых система может квалифицироваться как самоуправляемое (самоуправляющееся) социальное образование, применить такой подход к рассмотрению одного из видов социальных систем - местному муниципальному сообществу, - определить, при каких условиях последнее является самоуправляемой системой.

3. Выявить взаимосвязь между муниципальным социумом и муниципальным (местным) самоуправлением, как эти социальные системы взаимодействуют и влияют друг на друга.

4. Выяснить, какие объективные основания требуются, чтобы муниципальный социум выступил субъектом управления в рамках муниципального (местного) сообщества, и какое значение имеет выполнение им роли субъекта управления для организации жизнедеятельности общества в целом на демократических началах.

5. Рассмотреть организационное построение системы самоуправления в рамках муниципального образования, определенное действующим в нашей стране законодательством, выявить составные части этой системы, как они взаимосвязаны между собой и как в их функционировании проявляется роль муниципального социума в качестве субъекта управления.

6. Опираясь на конкретные данные, в первую очередь - на результаты эмпирических исследований, проанализировать современное состояние процесса развития местного самоуправления в нашей стране и реальную роль муниципальных социумов в его функционировании,

Объектом исследования является система местного самоуправления; основным объектом эмпирического изучения реальных процессов, связанных с развитием муниципального социума и осуществление им функций местного самоуправления, является город-курорт Анапа.

Предмет исследования - роль муниципального социума в осуществлении функций местного самоуправления, формы и результативность осуществления этой роли.

Практическое значение исследования заключается в том, что полученная и проанализированная в ходе его информация, сделанные на этой основе выводы и рекомендации позволяют выработать некоторые практические меры, способствующие повышению социальной зрелости социума в рамках местных сообществ, муниципальных образований и совершенствованию функционирования местного самоуправления усилению самоуправленческих начал в организации и деятельности муниципальных властно-управленческих структур.

Глава 1.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – САМОУПРАВЛЯЮЩАЯСЯ СОЦИАЛЬНАЯ СИСТЕМА

Рассмотрение проблем, относящихся к данному исследованию, требует, прежде всего, раскрыть суть таких понятий как «социум» и «муниципальное местное самоуправление».

1.1.Муниципальный социум - вид социальной общности

Социум — понятие, сравнительно редко встречающееся в литературе, но все же используемое в ней при рассмотрении ряда общественных явлений и процессов. Это понятие не имеет общепризнанной трактовки. Социум либо рассматривается просто в качестве синонима общества как целостного образования, без внесения в трактовку этого понятия каких - либо специфических черт, характеристик, которые порождают возможность и необходимость его использования в каком-то ином смысле, чем «общество». Либо - другие авторы - совершенно отрывают это понятие от общества как целостного макросоциального образования, считая возможным его использовать только к низовым структурам общества, как обозначение «пространственной, или территориальной единицы социальной организации, в которой у людей есть чувство идентификации и принадлежности» [11]. В таком ключе характеризуются сравнительно маломасштабные сообщества «региональные, городские, муниципальные, сельские социумы» [58]. Термин «социум» используется применительно к малым городам и к другим разного рода малым объединениям людей. При таком концептуальном представлении получается, что большие социальные общности, и тем более общество в целом, не образуют социума? С другой стороны, высказывается противоположная концепция, в соответствии с которой под социумом понимается «большая устойчивая социальная общность, характеризуемая единством условий жизнедеятельности людей в каких-то существенных отношениях и вследствие этого общностью культуры» [68, 336]. Аналогичную трактовку найдем в одном из электронных справочников, авторы которого рассматривают социум как «большую устойчивую социальную общность, характеризуемую единством условий жизнедеятельности людей, общностью культуры, культурного наследия традиций». Но при такой концепции остается неопределенным, что понимается под «большой социальной общностью». Какие виды социальных общностей охватываются этим понятием? Относятся ли сюда, скажем, классы и другие социально-групповые образования, которые, несомненно, представляют собой большие общности (вспомним, известное определение классов - «большие группы людей, различающиеся по их месту» и т. д.)? А с другой стороны, охватывает ли оно сравнительно небольшие общности, в частности социально-территориальные, поселенческие, состоящие из населения малых городов, сельских муниципальных образований? Или там нет социума? Думается, что все подобные неясности снимаются, если принять следующую трактовку социума, что это - объединенное социальными связями и отношениями население, образующее социально-территориальные общности разных масштабов, от сравнительно малых до социально-объединенного населения страны в целом. Социум охватывает связи и отношения как между отдельными гражданами-индивидами, выступающими субъектами социального действия, так и между образуемыми ими социальными общностями (группами и др.) и организациями.

Следовательно, социум, воплощая в себе жизнедеятельность объединенной социальными связями и отношениями совокупности людей, представляет собой не всякую социальную общность и, кстати, не обязательно большую, а только социально-территориальную. Следовательно, муниципальный социум, непосредственно интересующий нас, - это общность, охватывающая население муниципального образования - от больших городов до сравнительно малых поселений. Каждый такой муниципальный социум является частью более масштабного социума - региона и др. вплоть до социума, представляющего собой такую широкомасштабную социальную общность, как общество в целом, объединяющее граждан всей страны.

Итак, социум представляет собой социально-территориальную общность того или иного масштаба. Но чтобы совокупность образующих её людей представляла собой социум, ей должны быть присущи следующие признаки. Прежде всего, целостность, то есть относительная функциональная самодостаточность и способность к внутренней интеграции, которая обеспечивается, как считается в современной литературе, прежде всего, общностью культуры, общих убеждений, ценностей, образцов поведения, обеспечивающих более или менее высокое чувство идентичности человека с тем или иным социальным организмом. Конечно, такая целостность не означает тотальности, диалектически сочетается с дифференциацией и сегментацией (разделением целостного образования на некоторые сегменты), что является другим признаком социума и рассматривается современной наукой важным фактором прогресса. Третий признак - способность к поддержанию устойчивости, к стабильному воспроизводству и устойчивому развитию. В обществе как целом и в маломасштабных, но достаточно крупных сообществах эта способность обеспечивается за счет функционирования многих институтов, среди которых особая роль принадлежит институту власти. Социальными системами, вполне характеризующимся перечисленными признаками, являются поселенческие структуры, т. е. муниципальные образования. Проживающее в каждом из них население, выступающее как социальная общность, «пронизанная» социальными связями, представляет собой муниципальный социум того или иного масштаба.

Учитывая все сказанное, последний может быть определен как объединенное социальными связями и отношениями население муниципального образования того или иного масштаба, т.е. соответствующую социально-территориальную общность, характеризующуюся такими признаками, как целостность, социальная дифференциация в рамках этой целостности, стабильность и способность к развитию и самовоспроизводству в рамках её. Это - часть более широкого социума, охватывающего подобным же образом население всей страны. В частности, поселенческой социально-территориальной системой, в рамках которой возможно существование социума в более или менее развитом виде.

Существование, воспроизводство и развитие любого социума предполагает наличие определенной целостности, наличие внутренних механизмов, препятствующих трансформации тенденций социальной дифференциации и плюрализации в тенденций дезорганизации и дезинтеграции. В социуме интеграционные процессы, как справедливо отмечается в литературе, могут происходить на различных уровнях - экономическом, социокультурном, психологическом, политическом, ландшафтно-географическом [55, 32].

Одной из важнейших основ социальной общности является наличие общих интересов у образующих его граждан, что может рассматриваться как некий самостоятельный комплекс муниципальных интересов, он является не простой механической суммой частных интересов, а особым социальным явлением, в котором выражается природа, сущность муниципального социума как целостного образования.

Наличие особого муниципального интереса (муниципальных интересов) признается в отечественной литературе и российском законодательстве. Как пишет, например, А.А. Замотаев, «в России на самом высоком законодательном уровне признается наличие наряду с интересами личности и интересами государства еще и неких промежуточных, если можно так выразиться, интересов - муниципальных интересов. Причем рассматриваются они не как частный случай государственных или личных интересов, а как самостоятельный уровень интересов» [32, 59]. Ио словам А. Акимова, «наряду с частным интересом каждого человека и государственным интересом существует также коллективный интерес местного сообщества муниципальный интерес» [3]. При этом представляется более правильным говорить об интересах во множественном числе, поскольку существует не один интерес, а несколько, имеющих общего носителя (социум). Сюда относятся, во-первых, интересы функционирования муниципального образования, связанные с обеспечением его нормальной жизнедеятельностью. В процессе развития соответствующих институциональных образований появились потребности, имеющие чисто коллективный или общественный характер (например, касающиеся общественного транспорта и внешнего благоустройства). Так появляется коллективный интерес в создании систем совместного обслуживания потребностей населения муниципального образования. Круг его интересов начинает охватывать проблемы надежности, безопасности и бесперебойности обеспечения населения услугами предприятий сфер жизнеобеспечения.

Во-вторых, к муниципальным интересам относятся интересы развития данной социально-территориальной общности, причем понимаемые одновременно в нескольких смыслах. Сюда относятся интересы, связанные с развитием экономики муниципалитета, социальной сферы, инфраструктуры и коммунального хозяйства - в конечном итоге, связанные с улучшением качества жизни населения.

Не будем забывать, что муниципальный социум представляет собой чрезвычайно сложное, сегментированное социальное образование. Образующие его разные социальные группы имеют некоторые свои интересы, различающиеся между собой и отличающиеся от общих интересов всего местного социума как целого [34, 9].

Наконец, в-третьих, интересы развития городского социума связаны с задачей выполнения городом роли центра самоорганизации прилегающей к нему территории. Между тем имеется некоторое непонимание органичной связи города и его ойкумены, что проявилось даже при разработке новой редакции Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», поскольку некоторые его положения предполагают фактическую автаркизацию городов, (городских округов) по отношению к прилегающим территориям [6].

Комплекс муниципальных интересов может, таким образом, наряду с городской идентичностью, воспроизводящейся через традицию и культуру, рассматриваться как основа целостности и развития муниципального социума. Но интегрирующая, консолидирующая и развивающая роль этих общих интересов реализуется отнюдь не автоматически. Они должны быть, прежде всего, осознаны не только местными властно-управленческими структурами и муниципальной элитой, но и в большей или меньшей степени всем муниципальным сообществом. И это зачастую порождает трудные проблемы. Результаты некоторых исследований выявляют определенное несовпадение точек зрения жителей и руководства муниципалитета по ряду существенных позиций по вопросу о желательной стратегии развития муниципалитета. При наличии достаточно ясно понятых населением и четко сформулированных общих интересов, подкреплённых механизмами вертикального и горизонтального взаимодействия, их комплекс становится наряду с муниципальной идентичностью (находясь с нею до известной степени в отношениях взаимообусловленности) реальной основой формирования и воспроизводства развитого муниципального социума.

Муниципальные интересы превращаются в побудительную силу развития муниципального социума, а само муниципальное сообщество становится, пользуясь словами О. Антоновой, особой разновидностью корпорации, объединенной общими целями [4]. Таким образом, оно формируется в качестве социальной общности. В процессе этого формирования муниципальный социум достигает все более высоких ступеней социальной зрелости. Критерием его зрелости является наличие и степень развитости его основных признаков и характеристик. Имеются в виду степень структурированности социального пространства муниципалитета, наличие механизмов, обеспечивающих интеграцию и целостность сообщества, его способность к самоорганизации. Заметим, что эти процессы развиваются не только стихийным образом, но и под воздействием социальных институтов, действующих в рамках муниципальных образований. Развитие социального пространства, понятое как его структурирование, оказывается для муниципалитетов предпосылкой, и условием эффективной политики, а отнюдь не только их гражданской миссией, о чем справедливо пишет В. Виноградов [16, 80-84].

Зрелость муниципального социума определяется не только его структурированностью и сегментированностыо социального пространства, но и его способностью к интеграции и воспроизводству в качестве целостного образования.

Объективным фундаментом интеграции выступает общий муниципальный интерес, представляющий собой комплекс (точнее, иерархию) интересов. Однако этот интерес актуализируется и превращается в действенный фактор интеграции, консолидации городского сообщества и его формирования как муниципального социума лишь при определенных условиях. А именно, лишь будучи, во-первых, более или менее адекватно понятым и осмысленным. И, во-вторых, будучи трансформированным в конкретные программы развития. И если речь идет именно о базовых муниципальных интересах, то наиболее естественным образом они могут быть воплощены в некоторой генеральной программе, которая сегодня чаще всего обозначается как стратегия развития муниципалитета.

Выработка и реализация так называемой стратегии развития - явление сравнительно новое, причем не только для России, где планы социально-экономического развития в советский период были все-таки типовыми, слабо учитывающими специфику конкретного населенного пункта и формирующимися на основе задаваемых «сверху» параметров. Но и в Европе стратегии развития получили широкую популярность сравнительно недавно - в конце восьмидесятых годов, во многом под влиянием идей маркетинга, возникших в США. Необходимость выработки таких стратегий выявилась, во-первых, в связи с ускорением и усложнением процессов развития, во-вторых, в связи с распространением общественно-частного партнерства, потребовавшего координации усилий множества организаций и задания определенного направления приложения усилий.

Анализ сегодняшней практики показывает, что движение российских муниципалитетов в направлении стратегического планирования находится лишь в начале пути. По информации, содержащейся в аналитической справке «Стратегическое планирование в России», подготовленной специалистами МЦСЭИ «Леонтьевский центр», количество муниципалитетов России, знакомых со стратегическим планированием и использующих его элементы на практике, не превышает 150. При этом даже среди муниципалитетов, использующих элементы стратегического планирования, лишь небольшая часть существенно продвинулась к подлинно стратегическому планированию. Более того, авторы упомянутой справки считают, что выводы будут еще более пессимистичными, если использовать более жесткие критерии. В частности, во-первых, если выдвигать требование, чтобы проекты обсуждались с населением; во-вторых, чтобы использовался при выработке стратегии т.н. SWOT-анализ - такая дедуктивно-аналитическая процедура исследования объекта, при которой последовательно и попарно рассматриваются его сильные и слабые стороны, взятые как имманентно присущие ему, и благоприятные возможности и угрозы, взятые как рамочные условия его существования, а потому и весьма вероятные.

Если использовать эти критерии, то число муниципалитетов, действительно имеющих стратегию своего развития, придется, по мнению авторов справки, сократить до 7. Но даже если применять критерии более мягкие, то из 150 муниципалитетов, использующих элементы стратегического планирования, не более 20% продвинулись в создании стратегического плана в точном смысле этого понятия.

Одним из главных недостатков существующих сегодня стратегий является, по нашему мнению, их чрезмерная ориентированность, на вопросы экономической политики. Как отмечает Б.С. Жихаревич, «в качестве целей разработки стратегии обычно называют следующие:

- выработка общего понимания происходящих в экономике изменений и единой позиции по отношению к ним;

- определение направления развития экономики;

- выяснение в результате обсуждения и обмена информации наиболее вероятного поведения государственных, общественных и частных организаций, действующих в сфере экономической политики;

- создание общих рамок для совместной работы по укреплению экономического потенциала жителей, локальных общин по месту жительства и предприятий;

- содействие субъектам экономической политики в принятии ими конкретных решений, позволяющих повысить целенаправленность и скоординированность действий.

Как видим, среди мотивов формулирования стратегии доминирует потребность в лучшей координации и нацеленности действий различных субъектов, работающих в сфере экономической политики» [30].

Подобный подход является, несомненно, односторонним, если видеть во всей полноте функционирование муниципального социума. Несомненно, очень велика значимость экономики, без успешного функционирования и развития которой невозможна реализация муниципальных интересов, связанных с поддержанием и повышением качества жизни или общих условий жизни жителей, невозможно ни развитие, ни само существование муниципального социума как такового. Можно даже считать, что вопросы качества жизни являются приоритетными для муниципалитета, являются «стволом» в «дереве целей» развития. Отсюда действительно вытекает колоссальная значимость повышения конкурентоспособности муниципалитета, диверсификации его экономики, создания благоприятного инвестиционного климата и т.д.

Но одновременно нельзя не видеть, что само качество жизни, сама комфортность жизни и социальной среды связаны не только с уровнем чисто материального благосостояния жителей. Важнейшими критериями, при помощи которых граждане оценивают муниципалитет и свою жизнь в нем (и об этом свидетельствуют данные многочисленных опросов), являются также уровень безопасности, здоровая окружающая среда, свобода передвижения, доступ к образованию, здравоохранению и культурным ценностям, национальная и религиозная терпимость, рекреационные возможности, качество архитектуры и многое другое, либо вообще не связанное с экономкой, либо связано с ней очень опосредованно.

Социальное и политическое развитие муниципалитета, его социальное структурирование, создание эффективных механизмов взаимодействии, как в горизонтальных, так и вертикальных социальных связях, активизация гражданской активности населения, развитие культуры происходит по своим внутренним закономерностям, не всегда связанным с экономическим развитием. Более того, выступая самостоятельной ценностью, результаты названных процессов оказываются одной из предпосылок экономического роста. Следовательно, в словосочетании «стратегия социально-экономического развития муниципалитета» термины «социальное» и «экономическое» одинаково значимы. Между тем нередко в публикациях, даже претендуемых (по названию) на раскрытие проблем социально-экономического развития очень много говорится об экономическом, и очень мало или даже совсем ни слова о социальном развитии муниципалитета.

Стратегия муниципалитета, стремящегося к становлению в качестве зрелого муниципального социума обязательно должна быть и социальной, причем не только в традиционном значении этого слова (развитие сфер образования, здравоохранении, занятости), но и понятая как социальное структурирование. Имеются в виду, с одной стороны, меры, направленные на кристаллизацию внутримуниципальных интересов, и на этой основе на институализацию и активизацию деятельности внутримуниципальных сообществ и групп и взаимодействий между ними.

Сегодня в России имеются положительные примеры, когда формирование социальной структуры и оптимизация социальных отношений рассматриваются в качестве неотъемлемой составной части муниципальной стратегии.

О целесообразности привлечения населения муниципальных образований к такой работе неоднократно говорилось в научной литературе [14]. Однако, при этом не всегда до конца понимается то принципиальное обстоятельство, что участие сообщества в управлении муниципалитетом - причем не спорадическое, а в постоянном режиме - составляет подлинную социальную основу и социальную природу муниципального самоуправления и, собственно, выражает суть последнего.

Муниципальное самоуправление объективно может и должно выступать как основной, системообразующий институт, посредством которого становится возможным стимулирование формирования всех параметров муниципального социума, включая сюда социальное структурирование, социальную интеграцию и развитие (через соучастие и сопричастность) идентичности.

Зрелость муниципального социума проявляется в возникновении достаточно сильных социальных связей и отношений, формирующих его как социальную общность, в усилении социальной интеграции жителей поселения и соответственно в достаточно отчетливом осознании его населением (по крайней мере, большинством) себя как единого целого, осознания наличия присущих ему общих интересов (несмотря на расхождения в них между разными образующими его социальными группами и другими общностями). Вследствие этого население активно включаются, ради обеспечения своих общих интересов, в разнообразную деятельность по управлению делами местного сообщества, т.е. в функционирование системы муниципального самоуправления.

Таким образом, мы естественным образом подходим к необходимости специального и обстоятельного рассмотрения сути местного самоуправления и проблем, связанных с его организацией и функционированием, в органической связи понимания роли, которую здесь может и должен и играть муниципальный социум.

1.2. Местное самоуправление и формы участия в нем

муниципального социума

Формой организации жизни местных сообществ, то есть населения в низовых социально-территориальньгх системах - муниципальных образованиях - в демократическом обществе является местное, или муниципальное самоуправление. Иными словами, оно выступает способом бытия, организацией жизнедеятельности муниципального социума.

В общем виде само ключевое понятие «самоуправление» может быть определено как разновидность управления в природных и общественных системах разного характера, представляющая собою такую организацию жизнедеятельности системы, когда эта жизнедеятельность регулируется и направляется её собственными внутренними силами, входящей в её структуру собственной управляющей подсистемой, а не внешними по отношению к данной системе структурами. В общественной жизни самоуправление выступает социальным институтом, организующим жизнедеятельность социальных систем разных видов. Такими самоуправляющимися, или самоуправляемыми системами являются, например, кооперативные и близкие к ним предприятия, принадлежащие работающим на них коллективам, общественные организации и самодеятельные объединения граждан, социально-территориальные общности, или сообщества людей (объединения жителей города, села, поселка, района и т.п.), - когда такая общность располагает правом самостоятельно, в том числе с помощью формируемых жителями управленческих структур решать вопросы своей жизни. Эта разновидность рассматриваемого института и именуется местным, или муниципальным самоуправлением [19]. Суть самоуправления выражается в двух основных признаках. Во-первых, в том, что организованная на таких началах система обладает достаточной автономностью, независимостью от стоящих над ней властно-управленческих структур, что и означает возможность самостоятельно управлять своими делами. Этот признак может быть назван социально-организационной автономией. Однако далеко не всякую систему можно характеризовать как самоуправляемую на основании только одного этого признака. Так, система местной власти, какой бы значительной степенью она ни пользовалась, не может быть названа самоуправляющейся. если власть фактически сосредоточена в руках одного или узкой группы лиц, а население не принимает активного участия в ее осуществлении. Следовательно, чтобы социальная система могла квалифицироваться как самоуправляемая, требуется наряду с названным выше признаком - социально-организационной автономией - учитывать еще один признак: демократизм организации к осуществлению власти в соответствующей системе, т. е. участие самих людей, образующих её, в осуществлении властно-управленческих функций. Два названных признака являются взаимосвязанными, и только вместе, в единстве они позволяют квалифицировать систему как самоуправляемую. Иными словами, можно сказать, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления.

При всей сущностной для самоуправления значимости названных признаков их нельзя абсолютизировать в духе неких жестких констант, им присуща определенная относительность. Если самоуправляемая система характеризуется, прежде всего, тем, что она автономна, т.е. сама управляет процессами своей жизнедеятельности, а не под влиянием каких-то внешних воздействий, то нужно прямо сказать, что такая автономность у общественных систем не бывает и не может быть абсолютной. Любая из таких систем (семья, производственная или политическая организация и т, д.) - «встроена» в какую-то другую систему, имеющую более широкий масштаб или (и) высокий уровень. Это в полной мере относится и к системе местной власти. Ее самостоятельность реализуется лишь в рамках определённой, установленной законом компетенции. Подобная же относительность присуща и другому признаку самоуправления - демократизму в организации и осуществлении управленческой деятельности. Вряд ли правильно представлять суть данного признака в таком «максималистском» духе, встречающемся в научной литературе, что самоуправление с социальной точки зрения выступает как участие, да ещё иногда добавляется - обязательное, всех членов организации, всего населения в работе органов управления. Есть немалое число социально пассивных людей, у которых напрочь отсутствует желание участвовать в какой-либо социально-управленческой деятельности. К тому же в этой деятельности очень большой объём работы приходится на функции и действия оперативного характера, которые просто технически не могут выполняться на началах «всеобщего и постоянного участия», т. е. «на общественных началах», наряду с другой профессиональной деятельностью, которой занята большая часть людей. Эти функции и действия, как известно, требуют профессионализма, могут выполняться лишь работниками, для которых управленческий труд является профессиональной деятельностью. Однако, если при этом, во-первых, деятельность профессионалов-управленцев оказывается полностью «прозрачной» для членов социальной общности, в рамках которой функционирует данная управленческая система, осуществляется под их полным контролем, а ключевые посты в аппарате замещают путём демократических выборов, и если, во-вторых, принципиальные решения, определяющие стратегию управления, использование ресурсов, основные правила жизнедеятельности и т.п., принимаются не келейно профессионалами-управленцами, а демократическим путём, т. е. при широком (хотя и не обязательно всеобщем) участии членов соответствующей общности, при таких условиях система управления вполне может квалифицироваться как самоуправляющаяся.

В отличие от западных стран с высокоразвитой демократией, имеющей давние традиции создания и функционирования местного самоуправления, в России не было таких традиций.

Процесс утверждения современной системы местного самоуправления начался лишь после того, как произошло разрушение советского механизма с присущим ему тотальным огосударствлением и отсутствием местного самоуправления. И начался этот процесс по инициативе новой верховной власти, а не был результатом востребованности населением.

Конституцией РФ (1993г.), Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», его новой редакцией, вошедшей в действие в 2006 г., рядом еще некоторых нормативных актов была определена модель местного самоуправления в нашей стране, соответствующая основополагающим принципам Европейской Хартии местного самоуправления. Суть этой модели заключается, прежде всего, в том, что местное самоуправление является системой, не входящей в систему государственного механизма, организующейся и функционирующей вне его. Это значит, что государство предоставляет гражданам возможность самоорганизовываться в рамках поселенческой структуры, в которой практически протекает вся их основная жизнедеятельность, и без вмешательства с его (государства) стороны решать вопросы своей повседневной жизни. Однако это фундаментальное положение вызывает неоднозначное отношение к себе со стороны специалистов. Многие авторы настаивают на необходимости буквальной трактовки приведенного выше конституционного положения, различения двух форм народовластия, которое, в одном случае реализуется в форме местного самоуправления, а в другой приобретает форму государственной власти [72]. При этом подчеркивается, что «агенты государственной власти могут действовать рядом с местным самоуправлением, но не внутри его» [13].

С другой стороны, многие исследователи уже вскоре после принятия Конституции 1993 г. и упомянутого базового Федерального закона начали демонстрировать скепсис в отношении возможностей внятной демаркации пространств местного самоуправления и государственного управления. Как заметил, например, А.А.Котенков «проблематичным остается вопрос, какая линия размежевания должна пролегать между органами государственной власти и органами самоуправления» [47, 11]. Наиболее радикально высказался Г.В. Барабашев, охарактеризовав концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который мы сами создали, взяв устаревшую западную доктрину. По его словам, фактически «муниципальная деятельность служит разновидностью государственного управления» [10, 103].

Следует отметить, что различные и даже противоположные позиции по рассматриваемой проблеме обозначились в европейской и в дореволюционной российской социально-политической и правовой мысли ещё в далеком прошлом, в 19 веке. С одной стороны, многие, особенно немецкие государствоведы, сторонники так называемой «общинной» теории местного самоуправления (Э. Мейер, О. Ресслер и Р. Арене), настаивали на том, что самоуправляющиеся общины не созданы государством и исторически предшествуют ему, а поэтому их права неприкосновенны для государства. Такую же позицию отстаивали и многие выдающиеся русские дореволюционные государствоведы. Как писал один из них, местное самоуправление, «есть управление собственными делами общин, которые по самому своему существу отличны от дел государственного управления. Общины являются субъектами принадлежащих им прав, отдельными от государства юридическими лицами. Всякое вмешательство государства в дела общины является нарушением принадлежащих общине прав. Должностные лица общинного управления суть органы не государства, а общины» [48].

Основным оппонентом «общинной теории» стала «государственная теория» местного самоуправления, наиболее заметными представителями которой в германской науке были Я. фон Штейн, Р. фон Гнейст и Г. Еллинек, а в российской, - А.А. Кизеветтер, А.Д. Градовский и Б.Н. Чичерин. Критикуя теорию «свободных общин», эти авторы подчеркивали, что в современном государстве нет субъектов-носителей неотчуждаемых прав. Какими бы правомочиями по обычному праву ни обладали территориальные общины, в современном государстве они должны быть подтверждены позитивным правом, т.е., по существу, являются уступленными государством, делегированными им. По словам одного из крупнейших специалистов в области теории публичной власти Г.Еллинека, «члены существующих в государстве союзов суть в то же время его подданные, всякая союзная власть подчинена его власти, так что органы союза могут получить характер государственных, органов только в силу веления государства, и никогда в силу их принадлежности к негосударственному союзу» [28, 479]. В XX веке именно «государственная теория» начинает доминировать и в политико-правовой теорий, и в политической практике развитых стран, правда, не в своей радикальной версии.

В отечественной литературе последних лет все более утверждается взгляд на местное самоуправление как своеобразное двуединое образование. С этой позиции оно выступает одновременно в двух ипостасях - и как фрагмент (пусть относительно автономный) единой системы государственного управления, и как форма общественного самоуправления и добровольной самоорганизации населения на определенной территории.

Конечно, абсолютно противопоставлять государство и местное самоуправление было бы неправильно. И то и другое - институты публичной власти, они имеют один общий источник - полновластие народа, которое лишь воплощается в этих двух разных институциональных системах, и в силу отмеченных причин они не могут быть абсолютно разведены между собой.

Но при всей несомненной связи между рассматриваемыми явлениями из буквального толкования Конституции РФ и из философско-социологического понимания сути самоуправления следует, что местное самоуправление представляет собой самостоятельную институциональную систему, стоящую особняком от государственного механизма, не входящую в последний. Это значит, что в рамках предоставленных ему Конституцией государства прав, полномочий, широта которых зависит от уровня развития демократии в этом государстве, местное самоуправление действует самостоятельно, не испытывая административного вмешательства со стороны государственных органов. Решения, распоряжения и другие акты органов и должностных лиц местного самоуправления являются подзаконными актами и не должны противоречить законам как федеральным, так и субъектов Федерации. Но если акты местной власти не противоречат законам и регулируют жизнедеятельность граждан и действующих на данной территории организаций в рамках компетенции, предоставленной местному самоуправлению, такие акты являются общеобязательными, и в этом проявляется относительная самостоятельность, автономность местных органов власти и муниципальных образований в целом.

Между тем в реальной социально-политической практике мы постоянно сталкиваемся с тем, что государственные органы, особенно региональные, стремятся командовать деятельностью местных властно-управленческих структур. Ситуация сегодня во многом такова, что «внешняя, государственная социально-политическая среда общества не признает пока местное самоуправление за сложившийся полноправный уровень власти, с которым можно строить только паритетные отношения» [15].

Дальнейшее развитие местного самоуправления в нашей стране требует последовательного решения двух взаимосвязанных задач.

Во-первых, нужно обеспечивать необходимую автономию муниципальных властно-управленческих структур, т. е. более реальные возможности для самостоятельного осуществления местным самоуправлением предоставленных ему законом прав и, следовательно, выполнения своих функций, решения вопросов, отнесенных действующим законодательством к его компетенции.

Но ещё более важно, чтобы рассматриваемая система была соответствующей второму критерию самоуправления, чтобы это самостоятельное выполнение своих полномочий было делом самого населения муниципального образования. Население же того или иного территориального образования, объединенное социальными связями и отношениями, - это и есть, как говорилось ранее, социум. Иными словами, чтобы местное сообщество представляло собой самоуправляемую систему, муниципальный социум должен быть не формальным, не декоративным, а реальным субъектом управления в этой системе, как это явствует из ранее приведенных теоретических положений. Как это выглядит в организационном плане, следует рассмотреть детально.

Конечно, наиболее полно сущность местного самоуправления проявляется в формах прямого непосредственного осуществления населением тех или иных функций управления местными делами. Такими формами являются следующие:

1. Местный референдум. Он проводится на всей территории муниципального образования. В нем имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Принятые на местном референдуме решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

2. Сходы граждан, которые проводятся в относительно малых поселениях, с населением 100 и чуть больше человек, обладающих избирательным правом. Это общие собрания всех граждан, проживающих в муниципальном образовании, для решения вопросов местного, значения. Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе, публикуются и подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

3. Собрания граждан и конференции (собрания делегатов), которые проводятся в крупных поселениях, в отдельных частях их территорий для обсуждения вопросов местного значения и информирования населения. Порядок назначения и проведения собраний граждан определятся уставом территориального общественного самоуправления.

4. Опросы граждан, проводимые на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и их должностными лицами. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами муниципального представительного органа.

5. Публичные слушания, проводимые с участием жителей для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Такие слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципальной образования или главы муниципального образования. Результаты публичных слушаний обязательного значения ни для населения, ни для местных органов власти и управления не имеют. Но рекомендуется, чтобы эти органы их учитывали.

6. Проведение группами наиболее активных и инициативных жителей муниципального образования организаторских действий, направленных на вовлечение своих сограждан в осуществление каких-либо общественно-полезных дел и улучшение условий жизни населения (организация работ по благоустройству, организация и функционирование различных общественных советов, комитетов и т.п., обеспечивающих совершенствование социально инфраструктуры).

В литературе обычно не учитываются серьёзные, можно сказать, существенные различия между двумя группами перечисленных форм общественно-политической деятельности граждан в местных масштабах или, можно сказать, институтов. И все они квалифицируются как способы общественного участия граждан в разработке и принятии управленческих актов органами местной власти [69]. Между тем это не корректно. Некоторые из них (4, 5) могут действительно квалифицироваться, стать как способы «общественного участия» в управлении. Но другие (1-3, 6) представляют собой по своей сути и при определенных правовых, организационных и социальных условиях формы прямого народовластия, непосредственного осуществления населением, т. е. муниципальным социумом, роли субъекта социального управления на своей территории в рамках своих полномочий.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган и иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями в решении вопросов местного значения. Представительный орган, который состоит из избираемых населением депутатов, обладает довольно широким кругом полномочий.

Исполнительными органами муниципального образования являются: глава муниципального образования, местная администрация и контрольный орган муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, он возглавляет и его представительный орган, и местную администрацию - исполнительно-распорядительный орган. Он считается подконтрольным и подотчетным населению и представительному органу муниципального образования. Однако в наших сегодняшних условиях местная администрация во главе с её руководителем наделены очень большими полномочиями по решению вопросов местного значения и правами по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счётная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется с целью контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также с целью контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Контрольный орган формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования.

В принципе реализация населением присущих ему в демократически устроенном обществе суверенных прав не непосредственно, а через формируемые им и подконтрольные ему органы власти и управления вполне допустима, не противоречит - как было обосновано при теоретическом рассмотрении сущности самоуправления - этой сущности. И такой порядок широко распространен в практике самых демократических государств. Но такой порядок не противоречит сущности и принципам самоуправления только при соблюдении некоторых условий.

Во-первых, необходимо, чтобы соблюдалась некоторая допустимая «пропорциональность» между объёмом управленческих функций, выполняемых органами местной власти и реализуемых непосредственно населением. Если роль последнего (кроме участия в выборах органов власти) в непосредственном осуществлении властно-управленческих функций вообще приближается к нулю, то есть, если всё оказывается сосредоточенным в деятельности названных органов, система уже перестаём напоминать самоуправляемое образование. Во-вторых, в системе самих этих органов тоже должна обеспечиваться необходимая пропорциональность в разделении обязанностей между администрацией и органами народного представительства. Если роль последних в силу законодательных установлений и (или) реально складывающейся практики оказывается сильно ограниченной, сводящейся фактически к тому, чтобы «штамповать» предложения администрации, а многие важные управленческие функции вообще оказываются монополизированными ею, это тоже не может квалифицироваться иначе как отступление от принципов и требований демократии. В-третьих, сама система выборов должна соответствовать задачам максимального проявления роли населения, как источника своих властно-управленческих полномочий. Это должно обеспечиваться, начиная с законодательства, определяющего как круг избираемых населением органов и должностных лиц и кончая реальной практикой проведения выборов. В-четвертых, деятельность органов, осуществляющих властно-управленческие функции в местном масштабе (как и во всех других) как представительных, так и административных должна протекать под контролем населения и потому быть открытой, «прозрачной». Должно быть обеспечено - опять-таки и с помощью законодательства, и организации практической работы, чтобы контроль населения за всеми этими органами был всеохватывающий, глубокий, постоянный и позволяющий воздействовать на названные органы в случаях, когда обнаруживаются в их деятельности отступления от воли и интересов народа, вплоть до лишения полномочий у тех, в чьих действиях проявляются такие отступления. Это должно относиться как к членам, избранных представительных органов, так и к работникам администраций.

При соблюдении перечисленных требований опосредованное, т. е. осуществляемое через деятельность особых, функционирующих на профессиональной основе органов и должностных лиц выполнение населением роли субъекта управления вполне «вписывается» в теоретическое представление о самоуправляющихся системах. В организационную структуру органов местного самоуправления входят различные «малые формы», через которые население, точнее сказать, отдельные части его, реализуют свою роль субъекта социально-управленческой деятельности. Такими формами традиционно были домовые, уличные, квартальные комитеты и другие объединения. В последние годы, со времен «перестройки» на этой базе стали возникать объединения качественно более высокого уровня: территориальное общественное самоуправление - ТОС (во множественном числе эта аббревиатура употребляется как ТОСы). Это общественное объединение, образуемое на части территории муниципального образования (в определенном микрорайоне, квартале, небольшом обособленном посёлке и т.д.) проживающим здесь населением и функционирующее в соответствующих рамках. Границы территории определяются на основе предложений жителей, исходя из социально-экономической целостности территории и общности интересов проживающих граждан. Каждое такое объединение - ТОС возглавляется избираемым гражданами комитетом общественного самоуправления (КОС) соответствующей общины. Коллектив жителей малого социально-территориального сообщества формируется на основе таких общих для них интересов, как стремление улучшить экологическую обстановку непосредственно на территории их проживания, её благоустройство, работу социально-бытовых служб, транспортного обслуживания, организацию культурного досуга. Смыслом существования и деятельности ТОСов является самоорганизация граждан по месту жительства с целью решения вопросов, касающихся жизнедеятельности именно этой части муниципального образования. Если вопрос по своей сути может быть решен только на более высоком уровне, ТОС или его комитет (КОС) обращается с ходатайством в органы муниципальной власти. ТОСы выступают посредниками между жителями и властями, они утверждают согласование по земельным, отводам и планам, застройки, занимаются благоустройством, содействуют охране общественного порядка.

Многие ТОСы достаточно успешно ведут хозяйственную деятельность, занимаются вопросами, связанными с содержанием и ремонтом жилищного фонда, благоустройством территорий. И в целом многие из них успешно функционируют. Органы территориального общественного самоуправления вправе:

\* создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;

\* выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству, эксплуатации и ремонту жилого фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов;

\* кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ;

\* участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе;

\* осуществлять иную социальную деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социальных потребностей населения.

Поскольку органы территориального общественного самоуправления ведут в определенной мере хозяйственную деятельность, в их распоряжение выделяется некоторая масть муниципальной собственности. ТОСы заключают с соответствующими хозяйственными организациями договоры по обслуживанию своего населения теплом, электроэнергией, по уборке территории, строительству дорог, тротуаров, вывозу мусора и т. д., в общем, по всем видам работ, касающихся жизнеобеспечения жителей.

Развитие территориального общественного самоуправления дает впечатляющий пример формирования структур городского самоуправления и муниципального социума «снизу». Существуют, однако, проблемы, препятствующие этому движению, которые могут быть решены лишь на уровнях федеральной и региональной государственной власти. К числу таковых проблем может быть отнесено продолжающееся отсутствие сколько-нибудь развернутой и внятной нормативно-правовой основы деятельности ТОСов. С 1995 г. от созыва к созыву депутаты Госдумы передают проект Федерального закона «Об общих принципах организации территориального общественного самоуправления», и он остаётся не принятым.

В результате установление порядка, регулирующего создание, деятельность, и само их развитие зависят от личного отношения руководства региона к общественному самоуправлению. В итоге, например, в Перми ТОСы процветают, а в Москве, пережив «золотой век» в начале 1990-х, в последующие годы, и ТОСы, и КОСы практически лишились и права голоса, и помещений [178].

Функционирование же таких объединений способствует развитию, по крайней-мере, в двух планах.

Во-первых, деятельность ТОСов способствует повышению социальной зрелости муниципального социума, способствуя его социальному структурированию и формированию гражданского общества. ТОС может рассматриваться как одна из важнейших базовых ячеек социальной структуры сообщества, как фактор формирования и развития муниципального социума. ТОС может выступать здесь формой осознания гражданами своих интересов, определяемых спецификой условий проживания, способом их институализации и инструментом их реализации. Таким образом, территориальное общественное самоуправление представляет собой очень важную и системообразующую компоненту муниципального социума, как один из ключевых субъектов его горизонтальных и вертикальных связей.

Во-вторых, ТОС, обеспечивая непосредственный доступ людей к выработке и принятию управленческих решений по многим вопросам социального благополучия в среде их обитания, по месту жительства, выступает немаловажным элементом системы муниципального самоуправления. Нельзя не согласиться с тем, что ТОС, основанное на специфических соседских связях, на непосредственном знакомстве жителей одного места и основанном на нем доверии, - естественная, специфическая и ничем не заменимая форма самоуправления.

К структурным образованиям, через которые муниципальный социум осуществляет функции субъекта местного самоуправления, относятся, далее, социальные общности, из которых образуется этот социум, и присущие им, так называемые внутригрупповые формы их самоорганизации. Социальные группы и другие общности, осознавая свои интересы и стремясь к их защите и обеспечению, естественно выступают (при том тем сильнее, чем отчетливее осознают свои интересы) в качестве акторов муниципальной политики и местного самоуправления и стремятся оказывать реальное и по возможности сильное влияние на принятие решений на муниципальном уровне. Подобную же роль играют создаваемые ими общественные организации, осуществляющие так называемое социально-групповое самоуправление. Таковым являются социально-профессиональные объединения, как, например, профсоюзы, организации молодежи, женщин, ветеранов, конфессиональные, национальные, культурные и иные объединения, возникающие на основе принадлежности граждан к соответствующим группам, чувство сопричастности, общности интересов и субкультуры. В этом ряду могут, видимо, рассматриваться и объединения предпринимателей.

В настоящее время в нашем обществе, в том числе и на местном уровне, много различных некоммерческих общественных организаций, не только связанных с конкретными отдельно взятыми социальными группами, но и объединений, включающих (каждое) представителей разных социальных групп на основе общности интересов и задач внеэкономического (или лишь отчасти экономического) характера. Б. Модель и И. Модель характеризуют их как «добровольные, самоуправляемые, основанные на членстве общественные объединения, создаваемые по инициативе граждан для совместной деятельности по защите общих интересов, и не имеющие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а также не распределяющие полученную прибыль между участниками» [52, 74]. С конца 90-х годов происходит заметный рост численности НКО. Взаимодействие некоммерческих объединений, муниципальной власти и бизнеса вполне может строиться на основе взаимовыгодного сотрудничества и взаимодействия, если, конечно, его участники руководствуются не только сиюминутными и сугубо партикулярными, но и долговременными интересами, в частности, пониманием того, что развитие муниципального социума и успешное развитие бизнеса в данном социальном пространстве и контексте есть, в конечном итоге, вещи, взаимно обусловливающие друг друга. «Появление связки «властное» (имеются в виду не только, органы власти, но и все подведомственные и бюджетные учреждения) плюс «общественное» автоматически влечет и привлечение коммерческого сектора. Это - единственный легитимный способ сблизить бизнес и власть без угрозы широкомасштабной коррупции» [64, 78].

Формой и механизмом такого рода сотрудничества и взаимодействия, не только на уровне государства как целого или региона, но и на уровне муниципального социума является институт социального партнерства, субъектами которого являются здесь органы местного самоуправления, легитимные общественные институты представителей местного населения, местные производственно-экономические или финансовые структуры (по необходимости). Такое социальное партнерство способствует интеграции муниципального социума.

Социальными образованиями, также имеющими свои интересы в области обеспечения оптимального развития муниципального образования, являются трудовые организации, расположенные на его территории. Интересы людей как жителей муниципального образования или микрорайона и запросы работников производства во многом различаются, поскольку они относятся к разным сферам жизнедеятельности человека. Но во многом они пересекаются, переплетаются. Трудовые организации функционируют успешнее, если лучше устроен быт и организуется досуг их работников, эффективнее ведется обще трудовая и профессиональная подготовка людей, которые становятся их работниками и т.д. Поэтому трудовые организации должны оказывать влияние на деятельность местного самоуправления и потому включаться в систему, образующую его субъект.

Наконец, следует иметь в виду, что и политические партии как участники политического взаимодействия не только на общегосударственном и региональном, но и на местном уровне должны включаться в структуру субъекта местного самоуправления. Однако в настоящее время участие партий в муниципальной политике, их представительство на местном уровне, как справедливо отмечает Г.А. Цветкова, чаще всего носит номинальный характер. «С большой долей вероятности можно утверждать, что только отдельные партии имеют разветвленную сеть районных и городских отделений, материальную базу и большое число сторонников» [78, 40].

Между тем участие партий в муниципальной политике (включая их участие в муниципальных выборах) расценивается большинством ученых и практиков как вещь целесообразная как с точки зрения интересов партий, так и с тонки зрения интересов муниципального сообщества. Такая позиция была поддержана большинством участников дискуссии, организованной журналом «Муниципальная власть». «Если мы хотим, - отметил, в частности, Л. Гильченко, заместитель полномочного представителя Президента России в Поволжском федеральном округе, - чтобы в государстве работали реальные политические механизмы, они должны работать на всех уровнях публичной власти». «Политические партии, - подчеркнул в свое время И. Безрукавников, в настоящем экс-мэр Астрахани, просто обязаны участвовать в муниципальных выборах. Ведь любая партия в своей программе заявляет, что она работает для народа, а местное самоуправление - самая близкая к народу власть» [53, 40].

При этом мы считаем, что возможная роль партий на уровне муниципальной политики не может сводиться лишь к их периодическому участию в муниципальных выборах. Они могли бы вносить существенный вклад как в процесс структурирования муниципального социума (процесс агрегации и кристаллизации групп населения по их политическим ориентациям и предпочтениям), так и в процесс интеграции социума, если они окажутся конструктивными участниками процедур согласования интересов внутригородских групп.

Еще одной значимой функцией партий могла бы быть функция своеобразной политической лаборатории, в которой разрабатывались бы различные, в том числе альтернативные стратегии развития социума.

Все рассмотренное нами показывает, что в осуществлении функций муниципального социума как субъекта в системе местного самоуправления участвует довольно большое число различных социальных образований. Таким образом, можно сказать, что эти функции выполняет агрегированный субъект управления. Это понятие выражает тот факт, что в него входит несколько относительно самостоятельных структур, но они в совокупности представляют собой единую социальную систему.

Пока в нашем обществе в функционировании местной власти преобладают черты и признаки, характерные для государственного механизма. Это во многом обусловлено историческими особенностями появления в нашей стране местного самоуправления. Оно возникло не снизу в результате самоорганизации населения, а было создано сверху, государством. Как пишет А. Зиновьев: «При этом (российском) типе организации, доминирующей является не добровольная самоорганизация масс людей снизу, а принудительная организация сверху. Как это имело место в истории России с первых дней ее существования. При этом типе организации решающую роль в объединении людей в целое принадлежит системе власти и управления, а не другим факторам» [33]. В силу того, что система местного самоуправления создавалась и до сих пор «отрабатывается» усилиями государства, из-за отсутствия развитых традиций самоорганизации и самоуправления, местная, муниципальная власть воспринимается обычно в сознании граждан как часть государственного механизма. Опираясь на исследования массового сознания, специалисты уже несколько лет тому назад говорили о том, что «преобладающая часть россиян не видит разницы между государственным и негосударственным управлением, что «в массовом сознании преобладают тенденции к смешению государственной и негосударственной местной власти» [25, 69]. О том же говорят и последующие замеры мнения населения, проводимые в разных регионах страны. В частности, Р. Кадыров делает такой вывод из высказываний граждан: «До сих пор самоуправление воспринимается населением не иначе, как орган государственной власти, который не самостоятельно решает свои проблемы, а выполняет указания высших чиновников» [40]. Аналогичные результаты дают многие обследования, проведенные в разных регионах страны.

Все это вполне можно объяснить, притом не только ссылками на исторические традиции и особенности массового сознания. Отмеченные представления имеют и некоторые объективные основания: черты подлинного самоуправления в деятельности местных властей просматриваются очень слабо. И не видно, чтобы кто-то прилагал должные усилия для развития этих черт. В первую очередь соответствующий упрек можно сделать в адрес государства. Особенно региональные государственные органы вместо оказания помощи в развитии местного самоуправления стремятся зачастую подмять его под себя.

Многие исследователи, эксперты, практики, неравнодушные к судьбам местного самоуправления, констатируют, что, если ориентироваться не на официальную риторику, а на реальную практику функционирования государственной власти в стране, на ее конкретные решения и действия, то приходится говорить не об ослаблении, а, скорее об усилении контроля государства в отношении местного самоуправления, не об улучшении, а об ухудшении условий его функционирования, в том числе условий экономических.

Чтобы обеспечить должную самостоятельность органов самоуправления муниципальных образований, оградить их от необоснованного административного вмешательства со стороны государственных органов, должна быть законодательно установлена мера ответственности последних и должностных лиц за превышение своих полномочий, выражающаяся в принятии решений и осуществлении других управленческих действий, нарушающих права местного самоуправления. Пока, к сожалению, такого закона у нас нет.

Особенно следует подчеркнуть, что муниципальные образования оказываются зависимыми в финансовом отношении, либо находятся в тотальной зависимости от региональных трансфертов, от перераспределения доходов в рамках региона, которое, по мнению мэров больших городов, ничем не регламентировано и зачастую носит характер откровенного грабежа. В результате из-за скудости материальных средств местное самоуправление не может эффективно функционировать.

По оценкам группы экспертов Фонда «Институт экономики» под руководством А. Чернявского за шесть лет к 2009 г. доходы местных бюджетов сократились на 23-25%, при этом доля местных налогов в структуре доходов резко сократилась, по ключевым отраслям социальной сферы - образованию, культуре, здравоохранению - преобладает тенденция централизации расходов. По мнению одного из экспертов Фонда Л. Смирнягина, «нынешний кризис местного самоуправления, позволяющий выдвигать весьма радикальные планы его реформирования, граничащие с огосударствлением, связан с хроническим недостатком финансовой самостоятельности у муниципалитетов. В результате этого за годы существования МСУ в новой России население полностью разочаровалось в безвластных органах самоуправления, которые таким образом превратись из потенциальной школы демократии и гражданского общества в конторы по перераспределению государственных денег» [39]. К таким же выводам приходят Л. Еремеева и Н. Казюкова, сотрудники Конгресса муниципальных образований РФ [29, 16-18].

Представляются вполне обоснованными такие суждения одного из исследователей рассматриваемых процессов (соответствующие мнениям и многих других авторов): «…государством игнорируется общественная важность института самоуправления. Ответственность органов местного самоуправления, перед государством выступает впереди их ответственности перед населением. Вместо того чтобы создавать хорошие условия, государственные органы, упрощают жизнь под свои административные возможности» [60]. Нельзя не отметить, что государством порой даже предпринимаются шаги, препятствующие развитию местного самоуправления. Так, губернатор Ставропольского края отменил всенародные выборы глав районной администрации, заменив этот порядок назначением этих чиновников по контракту фактически решением главы краевой администрации. При этом совет по вопросам самоуправления при полпреде Президента в Южном федеральном округе рекомендовал широко распространять этот «опыт».

Разумеется., процессы становления и развития местного самоуправления в России не могут восприниматься и оцениваться однозначно негативно. За минувшие десять с небольшим лет в этом отношении накоплен довольно большой опыт. Самоуправление приобрело конституционный статус, получило пусть не вполне совершенную, но все-таки законодательно-нормативную базу. Накоплен опыт глубокого теоретического дискурса и осмысления проблем развития самоуправления в стране. И тем не менее, о трудностях и неудачах приходится сегодня говорить, по крайней мере, не меньше, нежели об успехах и завоеваниях. «Заинтересованных в развитии местного самоуправления в России не так уж много..., - с грустью замечает один из крупнейших наших политических деятелей, отвечающих за развитие местного самоуправления О. Сысуев. - Мэры? Нет, они хотят вертикали, но под собой... Представительные органы хотят вертикали, но под собой... Губернаторы тоже не очень-то, знаете ли, за местное самоуправление, это совершенно понятно. Правительство? Конечно же, нет. Правительство за централизацию, за упрощение механизмов управления. Казалось бы, потребовать развития местного самоуправления должен народ. Но у нас нет гражданского общества» [70]. Оценка, возможно, излишне резкая, но достаточно точно отражающая реальное положение вещей, в том числе реальное восприятие местного самоуправления в сознании и элиты, и широких масс народа.

Отношение к муниципальной власти в массовом сознании является либо отчужденным и безразличным, либо предельно потребительским и утилитарным, либо даже враждебным.

В силу действия целой совокупности причин — отсутствия традиций и навыков самоуправления у населения, сохраняющихся административно-бюрократических стереотипов управления в системе государственной власти, низкого профессионализма работников муниципальных органов, несовершенства законодательной базы и некоторых других, развитие местного самоуправления в течение последних 10 с лишним лет происходило очень трудно, и результаты достигнуты не очень значительные.

Хотя местное самоуправление является относительно обособленной от государства социальной системой, его успешное развитие зависит в очень большой степени от целенаправленной деятельности государственных органов - федеральных и региональных - по созданию благоприятных условий его функционирования, по обеспечению его полномочий и возможности их реализации. Для этого нужны ясно выраженная политическая воля высшей государственной власти и направляемые ею, энергичные усилия административных органов всех уровней по решению необходимых задач в этой области.

Но одновременно необходимо, чтобы возрастали усилия и самого населения, направленные на все более полную реализацию своей роли субъекта местного самоуправления.

Возрастание таких усилий, т.е. гражданской, социально-политической активности людей в этой области, более активное участие населения в управлении своими делами означает усиление самоуправленческих начал в деятельности местной властно-управленческой структуры, т.е. повышение уровня социальной зрелости системы местного самоуправления. И в этом во все большей степени проявляется роль местного социума как субъекта самоуправления, т.е. результат роста его социальной зрелости. Вместе с тем имеет место и обратная зависимость между обоими рассматриваемыми процессами; все более активная включенность населения в местное самоуправление выступает фактором дальнейшего повышения зрелости муниципального социума.

Таким образом, что местное самоуправление выступает не только некоторой самостоятельной ценностью в качестве одного из важнейших проявлений демократии, но и средством упрочения социальных связей и отношений, т.е. механизмом, обеспечивающим интеграцию и целостность муниципального социума.

С одной стороны, только если муниципальный социум выступает действенным субъектом управления общественными делами в рамках своего местного сообщества, соответствующая система может квалифицироваться как самоуправляющаяся, и чем активнее и эффективнее социум проявляет себя в названной роли, тем более зрелым становится местное управление в соответствующем территориальном образовании. С другой стороны, все более высокая зрелость системы местного самоуправления выступает важным фактором развития муниципального социума как целостного образования, более сильными, прочными становятся «скрепляющие» его социальные связи.

Глава 2.

РЕАЛИЗАЦИЯ НАСЕЛЕНИЕМ РОЛИ СУБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Теперь, отправляясь от рассмотренных теоретических положений, нужно выяснить, в какой мере эти положения реализуются на практике, или, другими словами, насколько реальное функционирование местного самоуправления соответствует тому, что обосновывается теорией и закреплено в принципах, лежащих в основе законодательства. Сформулированная таким образом задача решается преимущественно путем анализа данных проведенного автором эмпирического исследования, при том эти данные сопоставлялись с характеристиками подобных ситуаций, явлений, процессов, имеющимися в научных публикациях и в прессе, а также с общим положением дел в нашем обществе и государстве.

2.1. Использование форм прямой, непосредственной демократии в управлении делами местного самоуправления

Как было обосновано выше, роль населения муниципальных сообществ как субъекта управления делами своей местной жизни и, следовательно, носителя сущностных начал местного самоуправления проявляется главным образом в непосредственном включении как можно более широкой массы граждан в деятельность по управлению делами своего муниципального образования. Иными словами, в широком использовании форм прямой, непосредственной демократии.

К таковым в масштабе местного самоуправления относятся (напомним): а) местные референдумы; б) собрания граждан по месту жительства, разновидностью которых выступают сельские и поселковые сходы; в) репрезентативные опросы (при условии принятия решений на основе выявленных таким образом мнений, предложений, требований граждан или хотя бы учета соответствующих данных опроса при принятии решений органами местной власти и управления); г) деятельность регулярно функционирующих систем территориального общественного самоуправления (ТОС) по отдельным территориальным ячейкам муниципального образования или района; д) организаторские действия отдельных инициативных групп населения по вовлечению своих сограждан в общественно-полезную деятельность (благоустройство и т.п.) и обеспечению оптимального функционирования социальной инфраструктуры.

В плане содержательном непосредственное участие населения в управлении местными делами с использованием названных форм может осуществляться по следующим основным направлениям.

Во-первых, выработка «всем миром» - как говорили в старину - концепции и стратегии развития данного муниципального образования. Пока, как выявилось в нашем исследовании и достаточно убедительно показано в литературе, формирование и реализация стратегии муниципальной политики является почти полностью делом местных властных структур. Между тем без участия населения в этой деятельности не могут быть должным образом учтены потребности муниципального сообщества.

Подобным же образом при непосредственном участии всего местного населения должен приниматься и изменяться такой основополагающий документ, определяющий жизнь муниципального образования, как его Устав.

Конечно, проекты концепции и стратегии развития неизбежно должны разрабатываться местными органами власти и управления, желательно с привлечением экспертов. Но потом, созданные таким путем проектные наработки можно и нужно представить на рассмотрение населения, используя названные выше формы волеизъявления и интересов масс.

Было бы особенно полезно, если бы на рассмотрение населения выносились различные, альтернативные варианты концепции и стратегии развития муниципального образования, а общественные организации, выражающие интересы разных социальных слоев, политические партии разных ориентаций раскрывали бы населению достоинства и недостатки того или иного варианта стратегии.

В конечном счете, отработанные в результате различных опросов, согласований и т.п. проекты концепции и стратегии развития муниципального образования и его Устава, в которых удалось максимально учесть волю и настроения населения, могут и должны приниматься им в качестве основополагающих документов., на базе которых будет строиться вся деятельность по управлению делами местного сообщества. К сожалению, такая практика, в которой, прежде всего, может воплощаться непосредственное участие населения в местном самоуправлении, не получила у нас распространения.

Второе направление, по которому может осуществляться непосредственное включение населения в управление делами местного сообщества, - проведение всенародного (в масштабе муниципальных образований) обсуждения проектов нормативных решений, готовящихся к принятию местными органами власти, проектов местных бюджетов. Это направление близко к описанному выше первому, но все же отличается от него меньшей сложностью рассматриваемых документов, а потому и процедурой их обсуждения населением. Такие обсуждения встречаются чаще, но все же нельзя сказать, что они прочно вошли в общественную жизнь.

Третье направление - принятие гражданами решений, касающихся их жизни в локальных рамках низовых территориальных ячеек, микросреды обитания - в отдельных небольших поселениях, микрорайонах и кварталах городов, в отдельных многоквартирных домах и т.п. - путем использования собраний, сходов, ТОСов и др. подобных форм самоуправления. Такая практика является довольно распространенной. Конечно, это управление делами не всего муниципального сообщества, а только отдельных его частей. Но, тем не менее, достаточно широкое и систематическое использование такого рода форм деятельности в сумме выступает выражением непосредственного участия населения в муниципальном самоуправлении.

Четвертое направление - решение частных, но важных для нормальной жизнедеятельности населения вопросов для совершенствования условий его жизни путем осуществления инициативными группами граждан разного рода организационных действий, вовлекающих жителей муниципального образования в общественно-полезную деятельность. Например, группа наиболее активных и инициативных людей организует жителей на проведение работ по благоустройству улиц поселков. Это есть не что иное, как непосредственное выполнение гражданами социально-управленческих функций, т.е. непосредственное участие в местном самоуправлении, проявление начал самоорганизации. Подобным же образом на началах самоорганизации и самоуправления граждане могут осуществлять общественный контроль за деятельностью медицинских и детских воспитательных учреждений, общественных мест проведения досуга молодежью и др. А это все и есть проявления непосредственного участия населения в управлении местными делами.

Проведенное автором настоящей работы исследование на изучавшемся объекте - в г.-к. Анапа - показало, что названные формы непосредственного участия в управлении делами местной жизни используются очень слабо, а некоторые из них практически вообще не используются, во всяком случае, в том виде, чтобы их можно было оценивать как реальное осуществление управленческих функций.

За годы, прошедшие после принятия Закона РФ «Об основах местного самоуправления», референдумы по вопросам местной жизни в г. Анапа не проводились. В других муниципальных образованиях Краснодарского края местные референдумы за рассматриваемый период проводились всего в трех из общего числа муниципальных образований. И даже там, где они проводились, выносившиеся на голосование вопросы касались второстепенных проблем жизни местных сообществ, а не таких коренных, как распределение бюджетных средств и т.п. Слабо используются и такие формы управленческого воздействия населения на жизнь муниципальных образований, как сельские и поселковые сходы и собрания граждан по месту жительства. Из общего количества локальных территориальных образований (отдельные поселки, села, микрорайоны в городах и т.п.), охватывающих весь край, которые были взяты в качестве единиц изучения, собрания (сходы) за период изучавшихся трех лет ежемесячно не проводились нигде, примерно 1 раз в 3 месяца или чуть чаще - в 12% изученных территориальных образований, 1 раз в 4-6 месяцев - в 20%, 1 раз в год - в 40 %, в 28% не проводились ни разу. При этом практически всегда обсуждались частные вопросы.

Воздействие населения на решение общезначимых для муниципального образования, притом важных, вопросов в организационно-техническом плане можно представить следующим образом: по всем территориальным единицам в рамках какого-то сравнительно ограниченного периода (скажем, в течение месяца) проводятся собрания граждан (сходы) с обсуждением одного, общего для всех вопроса. Например, о распределении средств местного бюджета, или о строительстве какого-то объекта, притом на выбор из нескольких нужных для данного поселения, или о первоочередном ремонте таких-то дорог внутри поселения, или о его газификации, требующей сбора некоторой части средств с населения и т.п. А затем специально созданная или постоянно действующая комиссия, скажем, из депутатов представительного органа, обобщила бы принятые на собраниях решения, выявила мнение большинства, и выраженная таким путем воля населения могла бы получить юридическую силу (возможно, при каком-то согласовании с представительным органом). Но такой практики пока нет и быть не может, поскольку это требует правовой регламентации.

Такие формы непосредственного участия населения в управлении, как системы территориального общественного самоуправления (ТОСы). В их большинстве в Анапе, как показало наше исследование, работают недостаточно активно и регулярно. Их пока в г. Анапа около 150 образований, которые охватывают 18% жителей из более 120 тыс. жителей их общего числа. И, во-вторых, самое главное, их деятельность, если они будут охватывать даже все население муниципалитета, не в полной мере является формой прямого, непосредственного народовластия в рамках муниципального образования. Суть их функционирования в решении таких вопросов жизнедеятельности населения, которые могут решаться в рамках самых низовых ячейках муниципального социума. И к тому же в большинстве случаев их решением занимаются не сами проживающие здесь граждане, а избираемые ими комитеты - КОСы. Что же касается вопросов, значимых для органов муниципального уровня, ТОСы и КОСы могут лишь ходатайствовать перед муниципальными властями о их решении. Но даже такие ходатайства бывают редкими. Так, в г.-к. Анапа их бывает в год 2-3 десятка.

Более широким способом выявления общественного мнения, охватывающим все население муниципального образования, а не отдельные его части, является репрезентативный опрос в рамках всего поселения. Он в литературе рассматривается уже как способ непосредственного, прямого участия населения в управлении местными делами, приближающийся по своему характеру к местному референдуму.

В г.-к. Анапа за последние годы отделом прогнозирования мэрии проводилось несколько исследований по коренным проблемам жизни населения - по вопросам, касающимся городского транспорта, работы ЖКХ, объектов здравоохранения и образования. Специально был проведен опрос жителей городских окраин (чуть более 450 человек) о развитии города.

Но чаще опросы организуются в связи с проведением очередных выборов с целью выяснения электоральных предпочтений населения и т.п. Такого рода опросы при всей их необходимости не являются вообще средствами социального управления и, следовательно, формами непосредственного осуществления населением функций местного самоуправления.

Итак, полученные в результате нашего исследования данные позволяют сделать вывод, что степень использования форм прямой, непосредственной демократии в управлении делами муниципальных сообществ, в чем - как было теоретически раскрыто выше — особенно полно может проявляться роль населения как субъекта этого управления, и следовательно, сущность местного самоуправления, проявляется довольно слабо. Опираясь на наблюдения и нередко описываемые в научных публикациях и прессе картины жизни местных сообществ в разных регионах страны, можно сказать, что охарактеризованное нами положение дел примерно одинаково повсюду. Авторы других исследований практики местного самоуправления, проводившихся в разных регионах страны, также отмечают, что механизмы непосредственной демократии реализуются очень редко, спорадически и почти всегда по инициативе сверху [14].

Некоторые различия в положении дел в разных регионах можно заметить лишь в том, что в ряде субъектов Российской Федерации более активно, чем в других, функционирует территориальное общественное самоуправление. Но в нем роль населения в муниципальном управлении проявляется в недостаточной степени.

Такое положение дел вызвало однажды несколько утрированный, но недалекий от истины ответ прокурора Ингушетии на депутатский запрос о нарушении в республике федерального законодательства о местном самоуправлении: «В республике, - с «черным» юмором отвечал прокурор, - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» не нарушается, поскольку само местное самоуправление отсутствует» [73].

Очень слабое использование форм прямой, непосредственной демократии в муниципальном управлении порождается, по мнению автора, следующими факторами.

Первый из них заключается в том, что использование этих форм в качестве обязательного способа функционирования местного самоуправления должным образом не закреплено законодательно. Правда, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и "Европейской Хартии местного самоуправления» указывается, что местное самоуправление должно осуществляться при максимальном привлечении граждан к выполнению управленческих функций и, более того, прежде всего при их непосредственном участии в этой деятельности. Но все это выражено в названных правовых актах в довольно общем виде, не прописаны механизмы реализации данных положений. Многое здесь должно быть регламентировано специальными законами. Так, представляется возможным и необходимым безо всяких опасений посягнуть на самостоятельность местного самоуправления, законодательно установить какой-то минимальный и к тому же примерный перечень вопросов, решение которых обязательно требует:

а) проведение местного референдума,

б) проведения репрезентативного опроса граждан,

в) обсуждения и принятия решений на собраниях по месту жительства. Подчеркнем: это был бы некий обязательный минимум, за пределами которого органы местного самоуправления могли бы использовать названные формы волеизъявления граждан при решении любых других вопросов, которые они сочтут необходимым решать таким образом, в соответствии с конкретными особенностями, потребностями и т.д. своих муниципальных образований.

Также было бы целесообразно законодательно ввести в практику в достаточно крупных поселениях проведение собраний граждан с обсуждением на всех, их (одномоментно) одного вопроса, выносимого на обсуждение населением муниципального образования. Так, чтобы на основе принятых ими решений, с учетом мнений большинства граждан принимался по соответствующему вопросу правовой акт, общезначимый для всего муниципального образования. Законодательной регламентации требует организация и использование итогов общемуниципальных опросов социально-управленческого характера и ряд других вопросов обеспечения прямого, непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Второй фактор это отсутствие, как правило, необходимых организационных предпосылок привлечения граждан к выполнению функций управления местными делами. К этим предпосылкам, прежде всего, относится организаторская деятельность муниципальных органов управления, включающая в себя постоянный диалог с населением, в ходе которого органы местной власти информируют его о проблемах, которые, по их мнению, должны решаться, выявляют, в свою очередь, что беспокоит население и притом может быть решено местными силами, и стремятся убедить граждан самим активно включаться в деятельность по. решению соответствующих жизненных проблем, т.е. в управление процессами жизнедеятельности своего социума.

Чтобы наши, граждане могли включаться в процессы самоорганизации и самоуправления, им требуется большая помощь. Потому что у нашего народа нет опыта ни того, ни другого, а, следовательно, у граждан нет привычки самим участвовать в решении проблем своей жизни. Для формирования у людей должной социально-политической активности многое может дать хорошо налаженная обратная связь во взаимоотношениях власти и граждан. Но такие механизмы как некоторый системный фактор вообще отсутствуют в политической практике современной России. И хотя в ходе проводимых экспертных опросов, практически все работники органов местного самоуправления (от 90 до 95 процентов) признают ценность и значимость постоянного взаимодействия с населением, полагая, что «органы местного самоуправления должны вести активный диалог с гражданами, даже если само население не проявляет инициативы по решению местных вопросов» [51, 8], на практике они редко руководствуются данным императивом, ссылаясь на некомпетентность населения и его крайне слабую заинтересованность в собственном политическом участии.

Являющаяся фактом гражданская пассивность широких масс населения действительно сама во многом порождается доведением властных структур. Граждане не видят и не чувствуют, что местная власть обязана при решении важнейших, наиболее принципиальных, фундаментальных вопросов их жизни опираться на их прямое волеизъявление, может решать их в своих кабинетах, и потому не проявляют интереса и стремления активно включаться в непосредственную управленческую деятельность.

Чтобы местные органы прилагали должные усилия в привлечении граждан к управленческой деятельности, им нужно оказывать помощь со стороны федеральных и региональных структур, а также общественных организаций и осуществлять общественный контроль за их действиями. Помощь может заключаться главным образом в том, чтобы всесторонне изучать и обобщать лучший опыт, накопленный теми или иными муниципальными образованиями по развитию и использованию форм прямого народовластия; создавать на этой основе и распространять методические пособия, изучать, как этот опыт используется другими, т.е. осуществлять своеобразный контроль в данной области и воздействовать допустимым образом на те муниципальные органы и их должностных лиц, которые не предпринимают должных усилии по развитию прямого народовластия. Такие обязанности требуется установить официально, чтобы развернулась организаторская работа местных властей в рассматриваемой области.

Третий фактор, обусловливающий слабую роль непосредственного участия граждан в осуществлении функций местного самоуправления, - низкая социальная, гражданская активность самого населения в его очень большой части, отсутствии у людей соответствующей заинтересованности, а, следовательно, и стремления активно участвовать в решении проблем своей местной жизни.

В упоминавшемся выше опросе в г.-к. Анапа, посвященном выяснению некоторых сторон жизни населения городских окраин, было определено немало задач, которые нужно решать для улучшения условий жизни. Но лишь 4% опрошенных граждан выразили готовность лично заниматься решением соответствующих проблем. 36% прямо заявили, что это - обязанность лишь муниципальных властей. Подобное положение выявляется и в других регионах страны. Так, по результатам проведенного в Екатеринбурге группой «Философия городских реформ: система ценностей и образ жизни горожан» обследования лишь 10% опрошенных признали целесообразным постоянное участие в работе различных общественных организаций и т.д. [31].

Готовность и желание граждан заниматься соответствующей деятельностью являются одним из выражений их социальной, или сказать точнее социально-политической активности. И формирование этой активности у той или иной части граждан, относящихся к данному местному сообществу, зависит, по нашему мнению, от действия нескольких причин, каждую из которых следует подробно рассмотреть.

Во-первых, это зависит от того, в какой мере граждане самоидентифицируют себя с тем муниципальным социумом, к которому они принадлежат. Если такая самоидентификация является достаточно выраженной, люди не могут относиться безразлично к жизни своего муниципального образования, у них естественным образом пробуждается интерес к проблемам жизни своего муниципального образования (поселения), формируется желание и стремление участвовать в решении этих проблем, т.е. в управлении местными делами. Люди осознают более или менее отчетливо общие интересы этого социума, и они интериоризуются ими, т.е. становятся личными интересами отдельных граждан. Это побуждает включаться в деятельность, направленную на обеспечение упомянутых общих интересов, т.е. опять-таки в деятельность управленческого характера.

Изучение степени идентификации граждан с муниципальным социумом, что было одной из задач проведенного автором исследования в г.-к. Анапа, дало следующие результаты. Лишь 8-12 % респондентов в полной мере осознают себя составной частью своего муниципального сообщества, воспринимают его интересы и потребности как свои собственные и потому выражают заинтересованность в успешном решении проблем жизни своего муниципального образования. 12-16% отчасти, в какой-то мере осознают такое единство со своим муниципальным сообществом, его интересы и потребности как свои собственные. 23-28 % если и осознают такое единство, то очень слабо, а 35-24% вообще не испытывают подобных ощущений. 20% затруднились ответить или просто уклонились от ответа.

Как видно, степень самоидентификации граждан со своим муниципальным социумом не очень велика. Только у 20-28 % наличие этого просматривается в большей или меньшей мере. У большинства же соответствующее социальное чувство почти или совсем отсутствуют. В таких условиях не может быть развита гражданственность, и, следовательно, стремление людей включаться в функционирование местного самоуправления. Это во многом зависит от низкого уровня удовлетворенности условиями своей жизни. Так, удовлетворенность жителей г.-к. Анапа условиями своей жизни не очень высока. Оценивая их в целом по 5-бальной системе, только 9 % выразили полную удовлетворенность (5 баллов) и 23% оценили свое социальное самочувствие как хорошее (4 балла). Наибольшая же часть респондентов - 34 % дала общую оценку не выше удовлетворительной (3 балла). И почти столько же - 32 % - условиями жизни не удовлетворены (2 балла), причем более 10 % очень не удовлетворены (1 балл). Среди весьма довольных своей жизнью предприниматели, на втором - руководители организаций и предприятий. Но в целом в этих, группах совсем немного людей, и даже то, что среди удовлетворенных жизнью есть представители и других социальных слоев, не ведет к образованию достаточно массовой основы, способной обеспечить интеграцию социума и потому его активность. Самое же главное - что почти две трети анапчан не могут отнести себя к числу довольных своей жизнью. Среди крайне неудовлетворенных больше всего бюджетников, а ведь сюда входит большая часть интеллигенции, которая при других условиях могла бы играть громадную роль в интегрировании местного социума и развитии гражданских чувств у населения.

В целом почти 1/3 - не удовлетворена условиями жизни и более 1/3, если и удовлетворена, то на довольно минимальном уровне.

Поскольку граждан, неудовлетворенных условиями жизни, в особенности молодых, довольно много, они должны испытывать заинтересованность в их улучшении, в том, чтобы должным образом решались проблемы, касающиеся устройства их жизни. Поэтому, казалось бы, они должны стремиться к тому, чтобы самим включаться в деятельность социально-управленческого характера, направленную на решение соответствующих проблем.

Однако этого не происходит, участие граждан в социально-управленческой деятельности, как было показано выше, является минимальным. Дело в том, что в массовом сознании глубоко укоренились представления, согласно которым органы местного самоуправления в незначительной степени влияют на положение дел в городе, а само население не способно каким-либо образом повлиять на политику муниципальных властей. Так считает абсолютное большинство участников практически всех проводимых опросов. Местное самоуправление пока еще не воспринимается населением как его собственная власть, «...внутренняя для местного самоуправления социальная среда - местные сообщества - в большинстве случаев пока не осознают его как свою органическую часть, не разделяют его оценок и перспектив» [15].

Граждане не осознают своей роли в осуществлении местного самоуправления в каких-либо формах непосредственного осуществления управленческих функций. Даже при постановке нами такого общего вопроса, ощущают ли жители Анапы себя источником власти в муниципалитете (глубинный смысл ответов, который можно трактовать как признание или непризнание реального существования самоуправления), только 10% респондентов признают, что население ощущает себя источником власти в городе; 52% респондентов считают, что такое ощущение есть лишь у немногих, а большинство, в качестве источника власти себя не рассматривает; 36% опрошенных однозначно заявляют, что жители г.к. Анапа не являются источником власти и не признают себя таковым. Больше всего сторонников последней оценки среди домохозяек. Их много даже среди опрошенных руководителей организаций, хотя последние, будучи одной из наиболее активных частей населения и как бы проецируя свое мироощущение на других, в большей мере, чем другие категории опрошенных, считают, что население ощущает себя суверенным носителем власти. Среди них 15%, а также среди еще одной достаточно социально активной категории - рабочих, 13% которых ощущают сами и чувствуют среди окружающих потребность непосредственно участвовать в управлении муниципалитетом. Но, как видно, даже в этих категориях населения такие настроения присущи очень малой части опрошенных. Среди других категорий их еще меньше. Так что пока еще нельзя сказать, что муниципальный социум превратился, используя классические научные понятия, из «общности в себе» в «общность для себя».

В свете таких данных неизбежно возникает вопрос, почему же система власти в муниципальных образованиях называется самоуправлением? И такой вопрос тоже был задан жителям г.-к. Анапа. Ответы на него распределились следующим образом:

- потому, что население избирает главу муниципального образования и депутатов - 47%;

- потому, что так называются органы местной власти на Западе - 12%;

- потому, что источником власти в муниципалитете является население — 14%;

- потому, что население участвует в управлении городом - 9%.

Каждый пятый ответил, что не знает, почему используется такое название.

Как видно, только 9-14 % опрошенных связывают осознание сути местного самоуправления с непосредственным включением в его функционирование самого населения. Подавляющее же большинство или не может сказать ничего разумного (это и ответившие «не знаю», и те, ктo видит весь смысл просто в восприятии зарубежной терминологии) или видят суть местного самоуправления в выборах населением органов местной власти, которым и положено осуществлять во всей полноте властно-управленческие функции.

Исходя из ранее высказанных принципиальных соображений, важнейшей задачей для развития в стране местного самоуправления следует считать формирование в массах осознания того, что народ и только он является источником и носителем властных полномочий, и что, применительно к жизни местного социума, это, в первую очередь, должно проявляться в непосредственном участии граждан в их осуществлении.

Решение соответствующих задач должно идти по нескольким взаимосвязанным направлениям. Но в первую очередь необходимо так сконструировать саму властно-управленческую реальность в её институциональном и функциональном воплощениях, чтобы решение определенных задач организации местной жизни, выполнение связанных с этим управленческих функций предусматривало обязательное, законом установленное использование тех или иных форм прямой, непосредственной демократии. Создание такой нормативно-организационной базы следует сопровождать массово-политической, разъяснительной работой политических партий и других общественных организаций демократической ориентации, направленной на пробуждение и развитие социальной активности граждан, осознание ими своей роли хозяев собственной жизни и необходимости в связи с этим непосредственно включаться в управление жизнью своего местного сообщества.

Социальная активность населения, проявляющаяся в стремлении включаться в управленческую деятельность, в очень большой степени зависит от уровня сплоченности социальной общности, в которой происходят соответствующие процессы, от осознания людьми своих общих интересов, т.е., говоря в самом общем виде» от их самоидентификации с данной общностью. Все это в полной мере относится к местному территориальному социуму. Очень важно, чтобы входящие в него граждане осознавали общность своих интересов и идентифицировали себя с этим сообществом.

2.2. Формирование населением органов местного самоуправления и контроль за их деятельностью

Другой формой проявления роли местного социума как субъекта самоуправления является формирование посредством выборов местных органов власти и контроль за их деятельностью.

В литературе во многих случаях рассмотрение вопросов, касающихся выборов властных структур, ведется в крайне абстрактном плане, далеком от жизни. Так, например, это прописано в материалах, подготовленных коллективом экспертов фонда «Либеральная миссия» Независимого института выборов [2]. Некоторыми специалистами электоральный процесс рассматривается на основе концепции американского ученого Дж. Хоманса как рыночный обмен товаров, при котором избиратели продают свой товар - право на власть, а претенденты на власть покупают его и т. д. И дальше все стороны и элементы электорального процесса просматриваются через призму категорий и требований рынка [62].

Конечно, какие-то аналогии здесь просматриваются, но ничего практически значимого для обеспечения эффективности электоральной практики такая концепция не дает.

Думается, что здесь нужен совершенно иной методологический подход. Главное для раскрытия данной темы - обратить внимание на то, что выборность властно-управленческих структур, в частности, муниципальных представляет собой важный социальный институт, - в принципе позволяющий населению реализовать в довольно значительной степени роль субъекта осуществления властно-управленческих функций. Однако, сущность института выборности органов власти и управления может проявиться в качестве воплощения начал самоуправления только при соблюдении некоторых условий, выполнении ряда требований, названных при изложении теоретических основ настоящего исследования. В качестве таких требований можно назвать, по крайней мере, следующие:

1) Избирательным законодательством и избирательной системой в целом должна в обязательном порядке обеспечиваться альтернативность выборов, т.е. наличие не менее двух претендентов на избирательный пост и беспрепятственная возможность для граждан и их общественных объединений выдвигать кандидатов.

2) В системе местного самоуправления избираемыми непосредственно населением должны быть не только представительные органы, но и должностные лица, занимающие ключевые посты в административных органах, осуществляющих основной объем управленческой деятельности.

3) Должны использоваться эффективные правовые и организационные средства, исключающие административное, экономическое и иное давление на избирателей, деформирующее их волеизъявление и его соответствие подлинным интересам граждан.

4) Соответствующая названным требованиям система выборов должна сочетаться с хорошо отлаженной, эффективной системой контроля за деятельностью администрации и ее должностных лиц со стороны и самого населения. И обязательно должна быть обеспечена возможность населению смещать и членов представительного органа и должностных лиц, действующих вразрез с интересами и волей большинства граждан; конечно, в рамках тщательно проработанного правового порядка.

5) И выборы органов местного самоуправления и контроль за их деятельностью могут быть эффективными, обеспечивающими выражение подлинной воли и интересов населения только при том условии, что последнее само проявляет достаточно высокую заинтересованность в том, чтобы избирать в органы муниципальной власти и управления действительно достойных, а не случайных или, тем более, навязанных кем-то людей, а затем держать под пристальным контролем их деятельность.

Выяснение того, насколько реализуются перечисленные требования в практике организации и функционирования местного самоуправления в современном российском обществе, представляет собой важнейшую исследовательскую задачу применительно к теме настоящего раздела работы. Для рассмотрения некоторых аспектов этой задачи, т.е. для получения ответов на некоторые охватываемые ею вопросы достаточно простых наблюдений. Для раскрытия же состояния дел по другим аспектам нужно будет обратиться к данным эмпирических социологических исследований.

Остановимся, прежде всего, на данных, показывающих, насколько важным для граждан, жителей обследованного муниципального образования является такое завоевание современной России как альтернативные выборы, в ходе которых формируются местные органы власти и посредством которых местное сообщество делегирует им своё суверенное право на власть. По результатам опроса очень важными для себя альтернативные выборы в местные органы власти считают 36% жителей г.-к. Анапа, имеющих право голоса. Для 22% это не очень важно, а еще для 9% совсем не важно. При этом еще 33% респондентов затруднились ответить на этот вопрос, что также скорее может трактоваться как отсутствие понимания важности выборов. Таким образом, лишь чуть больше 1/3 совершеннолетних жителей муниципалитета, имеющих право голоса, принимают демократические правила игры, осознают значимость альтернативных выборов и осознанно участвуют в делегировании властных полномочий избираемым ими органам местного самоуправления. Более же 60% опрошенного населения не считает альтернативные выборы органов власти чем-то важным, имеющим большое значение для себя и для общества. Дифференцированный по группам опрошенных анализ ответов показывает, что мужчины в большей мере выражают скептическое отношение к значимости выборов, чем женщины.

Довольно существенно различаются ответы в отношении к выборам в зависимости от возраста опрошенных. Из четырех рассматриваемых нами возрастных групп - 18-30 лет, 31-40 лет, 41-60 лет, старше 60 лет, больше всего важность этого института признают пожилые люди и меньше всего - менее 1/3 лица в возрасте от тридцати одного до сорока лет, что, конечно, вызывает озабоченность, поскольку это - люди, находящиеся в самом активном периоде жизни.

Среди самой молодой части опрошенных граждан большинство затруднилось ответить на рассматриваемый вопрос, что можно объяснить низкой политической грамотностью и отсутствием должного жизненного опыта.

Чем выше уровень образования граждан, тем более важными они считают альтернативные выборы. Очень важными их считают 8 % лиц с незаконченным средним образованием, 16% - со средним и средним специальным образованием, 59% - с высшим образованием. Это вполне объяснимо: образованные люди, естественно, в большей мере должны понимать значимость института выборов, но при этом оказывается, что среди лиц с высшим образованием больше всего также тех, кто считает альтернативные выборы совершенно не важными. Такая позиция большой части наиболее образованных граждан не может не порождать тревожных выводов, как и приведенные выше данные по возрастным группам.

Для выявления различий в оценках рассматриваемого института опрошенными в зависимости от их социального статуса были взяты семь категорий работающих и четыре категории неработающих - пенсионеры, домохозяйки, студенты и безработные. Результаты выглядят следующим образом. Из числа работающих альтернативные выборы важным демократическим завоеванием в наибольшей мере считают предприниматели и представители интеллигенции, занятые в непроизводственных отраслях, а из числа неработающих - пенсионеры и домохозяйки. Оценивают альтернативные выборы как нечто неважное в большинстве рабочие, инженерно-технические работники, а также безработные и студенты. Это значит, что скептическое и негативное отношение к выборам широко присутствует в массовом сознании социальных групп, занимающих очень важное место в жизни общества: работников производственной сферы (рабочие и ИГР) и тех, кто в ближайшее время будет определять духовный облик и социальный прогресс страны (студенты). Это еще больше усиливает высказанную выше тревожную оценку ситуации, основанную на том, что подобное отношение к выборам присуще в большей мере гражданам, имеющим более высокое образование и находящимся в наиболее продуктивном возрасте.

Широкое распространение в массовом сознании безразличного и даже откровенного негативного отношения к выборам отмечают и другие исследователи [64]. Естественно, что такое отношение к институту выборов у весьма значительной части граждан сказывается на их практическом электоральном поведении в виде довольно массового неучастия в выборах, нежелания (осознанного или неосознанного) принимать участие в процедуре голосования.

Устойчивой нормой политического образа жизни нашего электората становится абсентеизм довольно большой части населения, проявление равнодушного отношения к политической жизни, уклонение от участия в ней, в частности, в выборах местных органах власти. По данным нашего исследования всегда участвуют в выборах, проводимых в муниципалитете, - всего 61%, иногда участвуют - 29 %, никогда не участвуют - 8%. По возрастным группам наиболее пассивна молодежь. Заметим, что в последние годы и наиболее активное в прошлом пожилое поколение все больше начинает утрачивать интерес к выборам, хотя пожилой избиратель все еще остается массовым. В статусном отношении наиболее активны руководители организаций, наиболее пассивны рабочие. Среди неработающих наиболее активны пенсионеры, наиболее пассивны студенты и безработные.

Уклонение от выборов не является правонарушением. Но с политической точки зрения, в частности в плане анализа местного самоуправления, представляет интерес выяснение именно того, какие обстоятельства социальной действительности порождают массовый абсентеизм при выборах местных органов власти, вследствие чего существенно снижается роль этой формы проявления самоуправленческих начал в жизнедеятельности местного социума.

По данным наших исследований, отказ от участия в выборах органов местного самоуправления чаще всего (15 %) объясняют тем, что их голос все равно ни на что не повлияет. Другой, тоже достаточно распространенный ответ - «не нахожу подходящего кандидата» (10 %). Некоторые объясняют свою позицию тем, что не доверяют органам власти как таковым, другие — тем, что выборы проводятся нечестно, не доверяют информации о кандидатах, идущей от СМИ.

Если одновременно рассмотреть распределение ответов тех, кто обычно участвует в выборах, на вопрос о том, чем они руководствуются, отдавая свой голос тому или иному кандидату и предпочтение той или иной участвующей в выборах партии, можно сделать очень важные выводы, касающиеся раскрытия нашей темы.

Только 36% участвующих в выборах респондентов определяют свой выбор на основе знакомства с программой кандидата, все остальные руководствуются мотивами, в которых никак не просматривается отношение к выборам как к чему-то имеющему большую значимость. 21% - руководствуются собственным настроением, 19% — политическими взглядами общего характера, остальные - личным знакомством с кандидатом, мнением родственников, друзей, кое для кого важным является мнение коллектива, где избиратель работает и др.

По отношению к блокам и партиям, за которые голосовали избиратели, картина выглядит следующим образом:

— я активно поддерживаю основные направления политики, программу этой партии (блока)-19%;

— мне нравятся руководители этой партии (блока), они выражают интересы таких людей, как я - 17%;

— ни одна из партий (блоков) в реальности не является лучшей, я выбрал ту, которая не так плоха, как другие - 28%;

— я надеялся, что, голосуя за эту партию (блок), я буду способствовать смене нынешнего руководства города - 2%;

— затрудняюсь ответить - 2%.

К этому можно еще добавить, что примерно четверть избирателей в изученной нами кампании по выборам местных органов сделала свой выбор довольно случайно или вообще отнеслась к голосованию с безразличием.

Из всех рассмотренных данных, касающихся электорального поведения как участвующих в выборах, так и игнорирующих их и лежащих в основе этого поведения настроений, видно, что для большой части избирателей или даже для большинства выборы местных органов власти не являются важным делом. Они не чувствуют должной ответственности за будущее города, в котором живут, и зависимости этого будущего от того, кто будет избран ими в органы власти. Подобные заключения и фактические данные содержатся в публикациях и других исследователей [56]. В результате в формировании и деятельности местных органов власти и управления довольно слабо проявляется сущность самоуправления, выражением чего и должно быть формирование этих органов путем выборов населением местного сообщества и выражение в их деятельности его интересов и делегированных им полномочий.

Причины такого отношения граждан к механизму выборов в значительной мере уже раскрыты в приведенных выше данных. Рассмотрим теперь некоторые дополняющие или конкретизирующие их материалы.

Обращает на себя внимание низкий авторитет, которым обладает в общественном мнении социума представительный орган власти – Совет г.к. Анапа. По данным нашего исследования, только 12 % избирателей видят положительный результат в его деятельности. Более того, многие даже не помнят, за кого они голосовали на последних выборах в Совет. Примерно половина опрошенных не может назвать фамилию депутата Совета, избранного от их избирательного округа или того, за которого голосовали. Это плохо и само по себе, потому что названный орган по своей сути должен быть концентрированным выражением воли и интересов населения муниципального образования, и поэтому он должен занимать ведущее положение в системе местного самоуправления. Ему в первую очередь население делегирует свои суверенные полномочия, чтобы он решал такие задачи, осуществлял такие управленческие акции, которые технически невозможно выполнять на началах всеобщего волеизъявления граждан. К сожалению, население не ощущает такой его роли, в чем, несомненно, отражается то, что и в действительности такой роли он не играет. Отсутствие у Совета депутатов должного авторитета в общественном мнении — как результат его объективно слабой роли в системе управления муниципальным социумом - плохо и потому, что это, несомненно, одна из причин равнодушного или даже негативного отношения большой (или даже большей) части населения к выборам.

Негативное воздействие отмеченной причины усиливается еще тем, что большая часть граждан не чувствует, что Совет и его депутаты выражают их интересы. Вот как выглядит распределение ответов, полученных в ходе нашего исследования: на вопрос о мнениях избирателей относительно того, чьи интересы реально представляют депутаты. Соответствующие данные приведены в таблице 1 (простые распределения и дифференцированные по возрастным категориям).

Таблица 1.

Мнение избирателей о том, чьи интересы выражают депутаты {в процентах к общему числу опрошенных)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Выражают интересы | Все  опрошенные | Возраст респондентов | | |
| 18-30 лег | 31-60 лет | Старше 60 лет |
| - всего населения | 23 | 21 | 20 | 35 |
| - малообеспеченных групп | 4 | 3 | 4 | 3 |
| - новой буржуазии | 10 | 9 | 12 | 7 |
| -свои собственные (т.е. самих депутатов) | 32 | 25 | 40 | 18 |
| - криминальных структур | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Затрудняются ответить | 25 | 36 | 22 | 34 |

Как видно из таблицы, если не считать затруднившихся ответить, большинство убеждено в том, что депутаты Совета преследуют прежде всего свои собственные интересы. Иное мнение, соответствующее сути и принципам самоуправления, - «депутаты представляют интересы всего населения» - разделяют всего 23%. Надо заметить, что наиболее скептично по отношению к тому, что лежит в основе деятельности депутатов, настроены люди в возрасте от 31 до 60 лет, т.е. имеющие богатый жизненный опыт и способные еще играть активную роль в производственной и общественной жизни. В этой гpyппe считающих, что депутаты руководствуются главным образом своими собственными интересами, в 2 раза больше (!), чем оценивающих их как выразителей интересов всего населения.

Важная задача представительных органов в системе самоуправления заключается в том, чтобы держать под строгим, неусыпным контролем деятельность чиновников аппарата исполнительной власти. Эту задачу они также должным образом не выполняют. Глава исполнительной власти администрации в силу несовершенства законодательства и многовековых традиций осуществления власти в стране исключительно посредством аппарата бюрократического властвования, оказывается не только неподконтрольным представительному органу, но, можно сказать, встает над ним.

Согласно действующему законодательству все решения представительного органа вступают в силу лишь после подписания их главой исполнительной власти. В общем можно сказать, что главной составляющей в механизме муниципального управления является глава администрации. Это выступает очевидным фактом повсеместно - «от Москвы до самых до окраин».

Понятно, что в организации общественной жизни на любом уровне, в том числе, местном, важнейшая роль принадлежит профессионалам-управленцам, что решение проблем жизнедеятельности местного сообщества очень сильно зависит от умелой профессиональной деятельности работников муниципальной администрации и в наибольшей мере - её руководителей. Однако чтобы администрацию можно было квалифицировать не просто как властно-управленческий институт, а как орган местного самоуправления, ее формирование и функционирование должно удовлетворять некоторым требованиям, обоснованным нами выше.

Недостаточно также, чтобы избирался населением только глава администрации, круг избираемых должностных лиц должен быть значительно шире. Кроме того, зависимость главы администрации от населения не может ограничиваться только выборами. И последующая его деятельность должна проходить под постоянным общественным контролем (а при введении выборности более широкого круга должностных лиц это требование относится, естественно, и к ним). Пока это не обеспечивается ни законом, ни практикой. Получив мандат, дающий право на управление муниципальным образованием, глава администрации становится никому не подотчётным. Исходя из принципов демократии, его «господином» является население, но механизма контроля и влияния со стороны населения по отношению к мэру и его аппарату нет. Роль органа представительной власти в этом плане также ничтожна.

Таким образом, после избрания органов местного самоуправления, население на весь срок их полномочий отходит в тень, реальная власть от суверена власти - населения - переходит в руки тех, кто должен ему служить. Единственным механизмом контроля остаются регулярные выборы, однако в условиях низкой явки избирателей и широко распространенной практики использования средств административного давления и манипулирования выборы очень часто не выполняют функции гражданского контроля. В промежутках же между выборами каких бы то ни было способов влияния на власть попросту нет.

И это не только отход от сути и принципов самоуправления, но, кстати, и одна из причин нежелания многих граждан участвовать в выборах. От некоторых граждан можно прямо слышать - «кому в таких условиях нужны выборы?»

Самое же главное - если население оказывается недовольно деятельностью муниципальных властно-управленческих структур, оно не располагает до очередных выборов (когда, в принципе, возможно сменить мэра и состав представительного органа при массовой неудовлетворенности их работой) каким-либо механизмом воздействия на них, а тем более замены депутатов и главы администрации.

Российское законодательство предусматривает возможность досрочного отзыва депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления. Отзыв должен выполнять роль необходимого средства, дисциплинирующего депутатов в отношениях с избирателями. Но юридически процедура отзыва не прописана четко ни в одном субъекте РФ. С.Г. Соловьев на основе анализа Уставов муниципальных образований Уральского федерального округа приходах к следующему выводу, который может быть экстраполирован на все другие регионы страны: "В них (в уставах), как правило, применительно к отзыву главы муниципального образования не определяются: основания отзыва; субъект, наделенный правом назначать голосование по вопросу отзыва; процедура сбора подписей; порядок финансирования и проведения агитации, проведения и подведения итогов голосования; последствия голосования; порядок прекращения полномочий главы муниципального образования; меры принуждения к отставке в случае отказа главы прекратить свои полномочия в случае выражения недоверия» [66]. Пока фактически отстранить от должности главу может только высшее должностное лицо субъекта РФ на основании решения суда.

Прецеденты реализации гражданами их законодательно закрепленного права на досрочный отзыв глав местного самоуправления и депутатов муниципальных представительных органов власти — отсутствуют. Очень редкие попытки немногочисленных политически активных горожан возбудить процедуру отзыва заканчиваются безрезультатно. Так, например, в 2002г. провалились попытки инициативной группы из 14 человек граждан Дмитровограда Ульяновской области инициировать референдум с целью досрочного отзыва мэра города С. Морозова. Горизбирком указанной группе граждан в регистрации отказал, ссылаясь на отсутствии в законодательстве нормы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления. Впрочем, большинство граждан относятся к практике отзыва а высшей степени прохладно. Например, по данным санкт-петербургских социологов (замер 2002 г., опрошено 1200 человек) на вопрос «Готовы ли Вы участвовать в компании по отзыву депутата?» 84% опрошенных отвечают отрицательно [14].

Как же в настоящее время обстоят дела с удовлетворенностью населения деятельностью местных органов управления в непосредственно изученном нами муниципальном образовании (г.-к. Анапа), и насколько выявленная здесь картина типична для нашего современного общества?

Оценки работы администрации, дававшиеся респондентами по 5-бальной шкале (1 - самая низкая оценка, 5 - самая высокая), распределяются следующим образом: 1 балл выставили 4 % опрошенных, 2 - 11%, 3 - 32%, 4 - 17%, 5 - 6%, затрудняюсь ответить - 31%. Интерпретируя эти данные, прежде всего приходится обратить внимание на то, что очень велика — около 1/3 доля респондентов, которые затруднились дать оценку работы мэрии. Это факт достаточно неприятный, он означает, что граждане в довольно значительной массе либо не проявляют интереса к деятельности своей муниципальной администрации, либо не получают о ней достаточной информации, чтобы выработать свое суждение. Отличные и хорошие оценки (5 и 4 баллов) деятельности администрации дала почти четверть опрошенных. Заметим, что таких оценок в сумме в 1, 5 раза больше, чем плохих и очень плохих. Значит, довольно большая часть населения испытывает достаточно высокую удовлетворенность деятельностью администрации. Это, несомненно, хороший показатель. Наибольшая доля из числа ответивших приходится на удовлетворительную оценку, что в современных нелегких условиях, в общем, тоже довольно неплохо. В результате средний балл оценки - 3, 19 оказывается хотя и ненамного, но выше линии, разделяющей зоны неудовлетворенности и удовлетворенности. При этом выявлявшаяся особо оценка деятельности главы администрации - показывает еще лучшие результаты. Его работу «положительно» и «скорее положительно, чем отрицательно» оценивает 56% респондентов, а «отрицательно» и «скорее отрицательно, чем положительно» - 17%, причем «отрицательно» его работу оценивают всего 7%.

Все приведенные данные свидетельствуют, что профессиональные управленческие структуры в изученном муниципальном образовании выполняют свои задачи достаточно успешно. В то же время нельзя не обратить внимания на то, что значительная часть населения совершенно четко выражает неудовлетворенность деятельностью администрации города. Значимость этого особенно усиливается, если к рассмотрению соответствующих цифр, приведенных выше, привлечь еще некоторые соображения и данные.

Во-первых, оценка в 5 баллов, полученная от наибольшего числа респондентов (давших определенные ответы), может трактоваться достаточно противоречиво: у какой-то, части давших ее граждан она наполнена преимущественно некоторым положительным смыслом («скорее доволен, чем недоволен»), но у других в такой оценке превалирует очень слабая удовлетворенность, близкая к неудовлетворенности («скорее недоволен, хотя не в полной мере, чем-то доволен»). Это позволяет сказать, что вектор неудовлетворенности, в полной мере складывающийся из оценок в 1 и 2 балла, за счет некоторой части давших оценку 3 балла, характеризуется на самом деле в какой-то мере большей величиной.

Во-вторых, неудовлетворенность населения деятельностью властей проявляется в большей мере, когда соответствующий вопрос ставится детализировано, то есть эта деятельность, в первую очередь администрации, оценивается по тому, как, по мнению граждан, осуществляется управленческая работа по её отдельным направлениям, обеспечивая удовлетворение потребностей местного социума. Речь идет о решении таких проблем местной жизни, как функционирование городского транспорта, санитарное состояние улиц и площадей, борьба с преступностью, состояние здравоохранения и образования, экологическая обстановка, облик города в. целом и строительство жилья, подготовка коммунального хозяйства к отопительному сезону и т. д. Это то, что объединяет территориальную общность, являясь материальной основой, связывающей жителей муниципалитета в единое целое.

Оценки деятельности администрации г.-к. Анапа по решению основных проблем жизни населения выглядят, по данным нашего опроса, следующим образом (таблица 2).

Таблица 2.

Оценка респондентами деятельности администрации г.-к. Анапа по решению основных проблем жизни населения (в % к общему числу опрошенных)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Проблемы, относящиеся к сфере  функционирования местных органов управления | | Баллы | | | | | | | | | | Средний  балл | | Место | |
| 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | |
| Санитарное состояние улиц | | 22 | | 20 | | 39 | | 13 | | 2 | | 2, 51 | | 13 | |
| Озеленение | | 14 | | 27 | | 35 | | 16 | | 4 | | 2, 57 | | И | |
| Архитектура | | б | | 13 | | 35 | | 30 | | 10 | | 3, 26 | | 3 | |
| Состояние жилищного фонда и нежилых помещений | | 22 | | 28 | | 34 | | 9 | | 1 | | 2, 35 | | 17 | |
| Работа муниципального общественного транспорта | | 20 | | 25 | | 29 | | 17 | | 3 | | 2, 55 | | 12 | |
| Работа учреждений здравоохранения | | 6 | | 13 | | 39 | | 29 | | 5 | | 3, 15 | | 7 | |
| Работа детских садов и яслей | | 5 | | 8 | | 26 | | 30 | | 13 | | 2, 34 | | 18 | |
| Состояние (чистота) воздуха | | 16 | | 23 | | 35 | | 14 | | 5 | | 2, 66 | | 9 | |
| Качество питьевой воды | | 23 | | 27 | | 32 | | 10 | | 2 | | 2, 37 | | 16 | |
| Решение жилищной проблемы | | 36 | | 28 | | 23 | | 6 | | 1 | | 2, 02 | | 19 | |
| Работа телефонной сети | | 4 | | 9 | | 26 | | 37 | | 18 | | 3, 59 | | 2 | |
| Работа учреждений культуры | | 3 | | 7 | | 25 | | 36 | | 18 | | 4, 00 | | 1 | |
| Уровень борьбы с безработицей | | 14 | | 24 | | 34 | | 13 | | 2 | | 2, 60 | | 10 | |
| Уровень борьбы с правонарушен иями | 22 | | 28 | | 32 | | 9 | | т  Л | | 2, 36 | | 15 | |
| Отопление | 7 | | 12 | | 36 | | 30 | | 9 | | 3, 23 | | 4 | |
| Подача холодной воды | 7 | | 14 | | 33 | | 29 | | 10 | | 3, 22 | | 5 | |
| Подача горячей воды | 9 | | 13 | | 33 | | 28 | | 9 | | 3, 16 | | 6 | |
| Вывоз мусора | 18 | | 23 | | 32 | | 15 | | 7 | | 2, 68 | | 8 | |
| Уборка подъездов | 27 | | 20 | | 29 | | 11 | | 6 | | 2, 45 | | 14 | |

Как видно из приведенной таблицы, многие из направлений управленческой деятельности местных властей (12 из 19) получили средний балл оценки ниже порога удовлетворенности, каковым следует считать 3 балла. То есть они не вызывают у граждан положительного отношения. Среди них такие важные, как борьба с правонарушениями, преодоление безработицы, поддержание на должном уровне жилого фонда. Да и по некоторым из тех направлений, средний балл оценки которых поднимается над этим порогом, он оказывается очень ненамного выше 3 - подача горячей воды, работа учреждений здравоохранения. Фактически лишь организация работы учреждений культуры получила твердо хорошую оценку.

Рассмотренные данные позволяют заключить, что в сознании местного сообщества довольно сильно проявляется весьма критическое отношение к работе администрации по обеспечению полноценной жизни муниципалитета. Коль скоро это так, возникает неутешительный ответ на вопрос о том, выражают и обеспечивают ли муниципальные органы управления интересы населения.

Очерченная картина становится еще полнее, рельефнее, если в дополнение к рассмотренным данным привести такие, которые содержат ответы граждан об их мнении, в правильном ли направлении идет развитие жизнедеятельности муниципалитета.

То, что дела в муниципалитете идут в совершенно правильном направлении считают всего 10%, частично согласно с этим еще 36%, по мнению которых «дела скорее идут в правильном направлении, чем в неправильном». Остальные опрошенные не уверены в этом. Кроме того, 37% затруднились ответить на этот вопрос, в чем тоже скорее следует видеть негативный оттенок, во всяком случае, непричастность такой значительной массы к управлению делами своего сообщества. 14% сказали, что «дела идут скорее в неправильном направлении, чем в правильном», а 4% убеждены в том, что «дела идут в совершенно неправильном направлении». 4% - это в среднем по опрошенному массиву. А среди таких категорий, как руководители предприятий и предприниматели, которые могут наиболее основательно судить о положении дел, их по 10%. Правда, 43% представителей этих категорий населения думают иначе, то есть считают правильным - более или менее - путь развития муниципалитета под руководством местных властей. Но все же таких в целом по массиву и среди наиболее продвинутых категорий оказывается меньше половины. Итак, картина снова выглядит противоречиво, негативное мнение не является сильно преобладающим над позитивным, но все-таки доля неудовлетворенных положением дел весьма велика. Отметим ещё один момент, который просматривается в данных, касающихся оценок гражданами деятельности своих местных властно-управленческих структур и выявляемой при этом их неудовлетворенности положением дел в различных проявлениях жизнедеятельности муниципалитета. Суть его в том, что население не отделяет администрацию от других систем государственной власти и требует от муниципальных органов выполнения всех обещаний, которые дают Президент, Правительство или депутаты Государственной Думы. И поэтому ответственность за неблагополучное положение в упомянутых выше сегментах своей жизнедеятельности возлагает не только на местные, но и на вышестоящие государственные органы. Большинство опрошенных действительно винят администрацию. Но многие возлагают эту вину на Правительство РФ (17%) и Федеральное Собрание (9%), Администрацию края (36%) и даже на Президента страны.

Выявленная нами в ходе исследования на конкретном объекте картина, характеризующая отношение граждан к деятельности своих местных властно-управленческих структур, степень их удовлетворенности этой деятельностью, довольно противоречивая, порождающая у исследователя и некие позитивные («не все абсолютно черно»), и в то же время негативные оценочные суждения, является, видимо, достаточно типичной для современного состояния местного самоуправления в нашем обществе. Примерно такую же картину выявляют и подобные же оценки высказывают и другие авторы, проводившие изучение той же проблемы в иных локальных масштабах. Например, по результатам исследования, проведенного в Саратовской области, лишь 6% респондентов положительно оценили работу своих муниципальных органов [14].

В дополнение к тому, что совпадает у нас с другими авторами (и что важно для установления типичности данных нашего локального исследования и сделанных по его материалам выводов), нужно проанализировать эти данные еще в одном разрезе, чему пока в работах других авторов не уделяется должного внимания. Данные, в которых выражаются оценки гражданами деятельности местных властно-управленческих структур, весьма значительно различаются в зависимости от материального положения респондентов. Так, у людей с высоким материальным достатком доля оценивших работу администрации «очень хорошо» - 41 %, «очень плохо» - 6%. Среди же граждан с низким достатком соответствующие оценки составили — 0% и 13%. Разница, как видим, очень большая. «Богатые» в большинстве случаев удовлетворены работой администрации. Удовлетворенность нуждающихся значительно ниже. Все другие цифры из этого ряда показывают прямую зависимость между отмеченными двумя признаками: чем выше материальное положение респондентов, тем больше среди них удовлетворенных работой администрации.

Социально-экономическую политику, проводимую администрацией муниципалитета, одобряют 65 % самых богатых, 29 % имеющих средний доход и лишь 18 % самых бедных.

Видимо, можно сказать, что в деятельности администрации имеет место неоправданный крен в сторону выражения интересов наиболее обеспеченных слоев населения и значительно меньше учитываются интересы - наиболее нуждающихся, а также и средних слоев, хотя они составляют большинство. Получается, что в своей деятельности администрация опирается лишь на одну треть населения. Такая ситуация может породить очень опасные социальные последствия.

Уже теперь исследование выявляет наличие определенной напряженности в отношениях между жителями муниципалитета и местными органами власти. Правда, большинство не усматривает здесь особых проблем: 48% оценивают эти отношения как терпимые, 13 % - доброжелательные, а 10% - даже уважительные. Но все же 26%, то есть четверть жителей муниципалитета, квалифицируют эти отношения как напряженные и даже конфликтные. Негативная оценка этих отношений в большей степени проявляется среди малообеспеченных групп населения, что, несомненно, связано с рассмотренными выше данными и высказанными нами комментариями к ним. Но довольно сильное недовольство взаимоотношениями с органами власти, а точнее отношением органов власти к населению проявляется и среди таких категорий граждан, как студенты, безработные, руководители организаций и служащие. Значит, и их потребности и интересы не учитываются и не обеспечиваются должным образом местными властно-управленческими структурами.

Пока мы видим только начавшую проявляться тенденцию некоего нарастания напряженности между некоторыми категориями населения и органами власти. Понятно, что желательно так отлаживать систему управленческих отношений, чтобы эта тенденция не разрасталась, не приводила к появлению кризисных ситуаций. Для этого нужен эффективный механизм тесного взаимодействия населения с местными властно-управленческими структурами, позволяющий населению достаточно быстро и результативно воздействовать на эти структуры, направляя их деятельность в соответствии со своими потребностями и интересами, своевременно выправлять отклонения в этой деятельности от главного предназначения муниципальных органов - быть выразителями и проводниками воли местного сообщества. Такие воздействия должны включать в себя возможности осуществления населением и своевременных персональных изменений в этих, органах; конечно, при наличии достаточных к тому оснований и в рамках строгого правового порядка.

Наличие такого механизма важно не только с точки зрения предупреждения роста напряженности в отношениях между властью и населением, но и в плане воплощения идеи самоуправления. Потому что только при его существовании может по-настоящему проявиться роль местного социума, сообщества граждан как главного субъекта управления процессами своей жизнедеятельности. Формируемые же им для решения частных задач организационно-управленческие структуры выполняли бы роль, подобную той, что выполняют нанятые владельцем (в том числе коллективным - сообществом акционеров) предприятия, корпорации менеджеры, обязанные выполнять задаваемую им этим владельцем линию поведения, «сверхзадачу», находящиеся под его неусыпным контролем (естественно, не предполагающим надзора за каждым шагом, оставляющим определенную свободу действий, маневра, выбора путей решения этой «сверхзадачи») и могущие быть в любой момент замененными хозяином, если он признает их деятельность неудовлетворительной, не соответствующей его воли и интересам.

К сожалению, сейчас такого механизма, обеспечивающего органическое взаимодействие между населением муниципального образования и действующими в нем органами власти и управления, воплощающего в себе суть самоуправления, - нет.

Реальность, как видим, довольно далекая от сущности самоуправления, отражается и в массовом сознании - как населения (во всяком случае, очень большой его части), так и тех, кто призван быть его «слугами». С одной стороны, муниципальные чиновники видят основной источник своей власти в лице государства, а не населения, не избирателей своего главы муниципального образования. С другой стороны, сами граждане в большинстве своем определенно заявляют, что на деятельность администрации население существенно повлиять не может. В этом убеждено 62% респондентов. С ними не согласны только 23%, из них лишь 7 % безоговорочно считают, что население может оказать влияние на деятельность администрации, а 16% полагают, что хотя такие возможности есть, но они небольшие. При этом способы, посредством которых население якобы может воздействовать на муниципальные органы, называются такие, которые явно не способны образовать механизм регулярного и эффективного воздействия населения на деятельность этих органов. 18% тех, кто верит в возможности оказывать воздействие на эти органы, указывают на такой способ, как участие в выборах главы, еще 18% - участие в выборах депутатов. Но ведь выборы проходят раз в несколько лет, и до следующих властные структуры оказываются вне воздействия и даже контроля со стороны населения. Да и значимость выборов в их современной практике большинство оценивает довольно невысоко, как было показано ранее. Что-то более реальное просматривается лишь во мнениях 19%, которые считают, что можно оказывать влияние на органы местной власти через обращения к депутатам, а также с помощью средств массовой информации, 10% в качестве способа воздействия назвали акции протеста (митинги, пикеты, забастовки). Заметим, что при ответе на рассматриваемый вопрос, респондентам разрешалось отметить любое количество вариантов. Поэтому можно предположить, что общее число назвавших разные способы воздействия на местные органы власти отнюдь не является суммой приведенных цифр, потому что несколько разных способов (а то и все из них) называли одни и те же люди. Так что с большой уверенностью можно считать, что общее количество, тех, кто видят какие-то, даже не реальные по своей природе способы воздействия на деятельность местных органов власти и управления, не составляет не то что половины, но даже трети опрошенных.

Основная масса респондентов либо затруднилась с ответом, либо ответила, что жители города никак не могут повлиять на деятельность администрации, а названные выше средства считают неэффективными.

На основании всего рассмотренного выше можно сделать вывод, что институт муниципальной демократии и в косвенных формах его проявления пока действует слабо, местное население в своём большинстве себя в качестве субъекта управления и в таких формах не видит.

Теперь рассмотрим эту проблему с другой стороны: чтобы широкие массы населения включались в деятельность, способную направлять функционирование местных органов власти и управления и контролировать их, у них должен быть необходимый для того социально-психологический настрой. А он пока оказывается в нужной мере не сформированным.

Отмеченная выше неудовлетворенность граждан управленческой деятельностью властей можно оценивать в двух различающихся между собой плоскостях, которые, однако, могут и смыкаться. С одной стороны, она выступает фактором, порождающим взаимную отчуждённость населения и властно-управленческих структур друг от друга и на этой основе - социальную пассивность людей. Но, с другой стороны, такая неудовлетворённость выступает (у другой части населения или у той же самой в своеобразном переплетении противоположных психологических проявлений) свидетельством неравнодушного отношения людей к состоянию жизнедеятельности своего муниципального образования и функционированию структур, призванных обеспечивать ее оптимальную организацию. При достаточно высоком уровне социально-политической активности граждан такая не неудовлетворенность может выступать фактором, побуждающим их оказывать систематическое давление на упомянутые структуры, в особенности на администрацию.

К сожалению, в реальном положении дел, выявленном в ходе нашего исследования на изученном объекте, такого перехода от неудовлетворенности граждан функционированием местных управленческих структур в активную деятельность, путем постоянного давления на них, не просматривается. Неудовлетворенность пока остается только предпосылкой, лишь потенциально содержащей в себе возможности гипотетически описанного выше способа реализации принципов самоуправления» Чтобы удовлетворённость граждан переходила в их активную деятельность, направляющую работу местных властно-управленческих структур, необходимо остаточное развитие у массы населения ещё некоторых социально-психологических предпосылок. Прежде всего - наличие у людей интереса к деятельности местных органов власти и управления удовлетворение этого интереса с помощью получения необходимой информации. Между тем власти плохо информируют население о своей деятельности, так что она оказывается непрозрачной, закрытой от глаз населения. А между тем в «Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований» прописано, что «становление реального местного самоуправления, предполагающего активное участие населения в решении конкретных вопросов местного значения, поддержку органов местного самоуправления, оказываемую населением, и контроль за их деятельностью возможно осуществить только при наличии отлаженной информационной системы информирования населения» [74].

Именно отсутствием должной информации, видимо, можно объяснить наличие очень большого числа респондентов, затрудняющихся ответить на вопросы о состоянии управления в их городе, 1/3 не могла выразить определенного мнения о деятельности администрации. Да и на другие, более частные вопросы, касающиеся оценки управления, число затруднившихся дать определенный ответ было очень велико. Люди не знают состояния дел, потому и мнения своего составить не могут, и, следовательно, не дают определенного ответа.

Слабая информированность населения о деятельности муниципальных органов ярко проявляется в ответах респондентов на вопрос о важнейшей стороне этой деятельности - о формировании и использовании местного бюджета. На вопрос «Знаете ли Вы, из каких источников формируется бюджет и как он расходуется?» получены следующие ответы: «да» - 14%, «нет» - 36%, «да, но лишь отчасти» - 49%. Если рассмотреть ответы на этот вопрос в зависимости о рода занятий респондентов, то оказывается, что больше всего осведомленных о формировании бюджета, среди руководителей организаций (35%), что вполне естественно, но все же даже применительно к этой категории данный показатель очень мал; меньше всего осведомленных среди рабочих (5%), что само по себе плохо. Конечно, если взять данные в целом, получается вроде бы неплохо; большинство все же имеет какое-то представление о бюджете, 63 % опрошенных достаточно, либо хотя бы отчасти знают, из каких источников он формируется и как расходуется. Но, во-первых, доля давших безоговорочно положительный ответ, т.е. считающих себя в достаточной степени информированными, очень мала. Если при этом основная доля падет на тех, кто знает лишь «отчасти» (а это может быть и близким к нулю), такой уровень информированности очень далек от того, что должно быть в условиях самоуправления. К тому же даже приведенные цифры представляются завышенными, если посмотреть ответы на другой вопрос: «Доступна ли для жителей муниципалитета информация о доходах и расходах муниципального бюджета?». На него ответили «да» — 8%, «нет» — 62%, «затрудняюсь ответить» — 30%. Эти данные прямо и очень сильно свидетельствуют, что местные власти плохо информируют население о своей деятельности. Доступной информацию о бюджете считает 40% руководителей организаций, значительно больше усредненного показателя, что опять - таки вполне понятно, но для данной категории даже и это очень мало. Во всех же остальных категориях доля давших положительный ответ не превышает 5-10%, Таким образом, большинство считает, что информация о доходах и расходах муниципального бюджета недоступна.

В таких условиях граждане не только не могут участвовать в управлении делами своего местного сообщества, как того требуют принципы самоуправления, но даже контролировать деятельность властно-управленческих структур, начиная с самой её основы - использования материальных ресурсов. Большинство, громадная часть респондентов - 77% - крайне не удовлетворена имеющимися возможностями контролировать расходование бюджетных средств.

Естественно, у граждан возникают серьезные и небезосновательные сомнения в рациональности использования средств, которыми располагает муниципальное образование. Характерны ответы, полученные на вопрос «Верите ли Вы в то, что средства бюджета расходуются наиболее оптимально?»: верят всего 6%, не верят 60%, остальные затрудняются ответить на этот вопрос, что тоже скорее свидетельствует об их скептицизме. Существенных различий в ответах между отдельными категориями респондентов нет. Меньше всего не верящих в оптимальность расходования средств среди руководителей организаций (55%). Больше всего среди работников бюджетной сферы (учителя, мед. персонал и т.п.) - 70%.

Все эти данные усиливают высказанные ранее тезисы и о том, что широкие массы населения не удовлетворены работой местных органов власти, и о том, что они не могут включаться в нее по причине своей неинформированности. Как показывают результаты исследований, в том числе проведенных нами в г.-к. Анапе, горожане в массе своей либо не имеют никакого представления, либо имеют крайне слабое представление о деятельности органов городского самоуправления, в частности, о таких важнейших параметрах жизни муниципалитета, как стратегия муниципального развития, муниципальный бюджет и приоритеты расходования муниципальных средств. Конечно, значительное число граждан попросту не интересуются этими вопросами, слабо увязывая их с качеством собственной жизни и своими личностными жизненными перспективами. Но гораздо большая часть проявляет интерес к деятельности муниципальных органов, однако она остаётся для них закрытой.

Конечно, какую-то информацию о своей деятельности муниципальные органы дают через местные СМИ, встречи (как правило, довольно редкие) депутатов и должностных лиц администрации с населением, где проходят своеобразные отчеты (обычно весьма неполные, о многом умалчивающие). Но постоянно функционирующей системы, дающей населению полную и систематическую информацию, у нас нет - можно сказать, не боясь ошибиться, нигде.

Следовательно, одной из самых первоочередных задач в области совершенствования местного самоуправления, развития социально-политической активности масс, которая, только и способна вдохнуть жизнь в функционирование этого института, придавая ему истинный смысл, заключенный в данном понятии, состоит в том, чтобы создать эффективную систему постоянной, всеобъемлющей (применительно к данной области жизни) и точной информации о деятельности местных властно-управленческих структур, намечаемых планах, достигнутых результатах, неудачах и трудно решаемых проблемах, причинах этого, имеющихся ресурсах и их использовании и т.д.

В первую очередь, как справедливо считает один из специалистов в этой области, в субъектах должны быть приняты законы, обязывающие «органы власти всех уровней не только публиковать информацию о состоянии дел, но и гарантировать свободный доступ каждого жителя к этой информации» [77]. Созданная на этой основе система информирования населения может и должна обеспечивать «обратную связь» между ним и властно-управленческими структурами, что имеет самостоятельную значимость, поскольку, таким образом, решается еще одна проблема, негативно сказывающаяся на функционировании местного самоуправления. Эта проблема-отсутствие действенных механизмов обратной связи как некоего постоянно действующего системного фактора во взаимоотношениях власти и граждан. А между тем, наличие постоянной «обратной связи» является обязательным условием функционирования местного самоуправления.

В этих целях могут использоваться такие средства «обратной связи» как замеры и фокус-группы, интерактивные дебаты и голосования по отдельным вопросам через СМИ, разного рода консультации, «горячая телефонная линия», общественные приемные и др. Все это, если и используется в сегодняшней практике, то используется крайне спорадически и не системно. Вполне можно согласиться с А. Бабаловой в том, что обратная связь в системе местной власти, построенной на принципах самоуправления, должна восприниматься как органичная функция, принадлежность этой власти [7, 16]. Это необходимо, чтобы развивать, у населения стремление включаться в функционирование местного самоуправления.

Такая система двусторонней связи между местными властями и населением, обеспечивающая поставленную должным образом передачу информации по каналам и прямой и обратной связи, представляет собой не что иное, как систему так называемой «связи с общественностью» (общественных связей, PR-деятельности). И это важнейшая составная часть тесного и эффективного механизма взаимодействия между профессиональными управленческими структурами и населением, муниципальным социумом, без чего, как считает автор данного исследования, не может быть подлинного местного самоуправления. В сегодняшней практике PR-деятельность осуществляется почти исключительно лишь во время избирательных кампаний, и она зачастую бывает заполнена беззастенчивой пропагандой достоинств (нередко мнимых) политических партий и отдельных кандидатов, а то и просто ложью и инсинуациями в адрес соперников. Поэтому и в силу других сходных причин в общественном мнении россиян сложилось убеждение, что «пиар» (будем дальше писать так, как это стало принято, хотя, по сути, и безграмотно) представляет собой навязывание людям ложных идей и представлений.

К настоящему времени сложилось достаточно общепризнанное понимание основных целей этой деятельности. Так, например, А. Дюк в качестве таковых выделяет: «Установление доверия между органами МСУ и населением муниципального образования; организация взаимодействия муниципальной власти с различными политическими партиями и движениями; вовлечение населения в самоуправленческий процесс; изучение общественного мнения населения и доведение его до органов местного самоуправления; предотвращение конфликтов; создание условий дня социального партнерства; создание позитивного образа местной власти» [26, 86].

Функционирование системы PR имеет свой механизм, модель которого восходит к теории информации К. Шеннона. Важнейшим элементом здесь является обратная связь, дающая информацию о реакции адресата на поступившее сообщение. Фоном для этого процесса служит социальная обстановка, влияющая на каждое звено механизма общественных связей [42, 139].

Как строится и функционирует соответствующая система - все это детально раскрыто в многочисленной литературе, так что не имеет смысла все это пересказывать. Важно, чтобы имеющиеся разработки были максимально использованы при обосновываемом нами совершенствовании механизма местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Муниципальный социум представляет собой социально-территориальную общность, выступающую в нескольких разновидностях, которые занимают нижние уровни одного из срезов социальной структуры общества её иерархически выстроенной территориальной системы. Эти общности охватывают непосредственно население по его месту жительства и потому образуют в своей совокупности фундамент социально-территориальной структуры общества. И этот «фундамент», а, следовательно, вся социальная структура в ее территориальном разрезе будет тем крепче, чем лучше функционируют эти низовые звенья — муниципальные образования, чем большей социальной зрелостью характеризуется социум в каждом их них, т.е. чем более интегрированным он выступает, чем отчетливее жители муниципального образования осознают свои общие интересы и стремятся обеспечить их реализацию.

Функционирование и развитие муниципального социума как сложно структурированного и сегментированного социально-территориального сообщества в качестве целостного образования обеспечивается, во-первых, наличием у жителей муниципального образования достаточно развитой самоидентификации с ним, во-вторых, наличием определенным образом осмысленного и воплощенного в стратегиях развития города или другого поселения общих для его граждан муниципальных интересов и, в-третьих, развитым местным самоуправлением. Самоуправление выступает единственно возможной в демократическом обществе формой социальной организацией муниципального социума и вместе с тем важнейшим фактором, делающим возможным функционирование и развитие социума как целостности. Существует несомненная взаимозависимость между степенью включенности населения в процессы самоуправления в различных формах, с одной стороны, и степенью развитости самоидентификации граждан со своим муниципальным образованием, степенью информированности граждан о ситуации в нем, степенью их интереса к общемуниципальным проблемам, - с другой стороны.

Объективный муниципальный интерес, выступающий основой существования муниципального социума как целостности, комплексным образованием, включающим в себя интересы функционирования, связанные с обеспечением нормальной жизнедеятельности муниципального образования и воспроизводства его, прежде всего, хозяйственной и коммунальной инфраструктуры, а также интересы развития, которые должны быть поняты в трех смыслах и отношениях:

а) как интересы, связанные с развитием этой инфраструктуры, экономики муниципального образования и его социальной инфраструктуры, связанные, в конечном итоге, улучшением качества жизни населения;

б) как интересы, связанные со структурированием социального пространства муниципального сообщества и развитием этой структуры, но предполагает кристаллизацию и институциализацию партикулярных и корпоративных интересов, а также формирование механизмов их согласования и гармонизации, насколько это возможно;

в) как интересы, связанные с воспроизводством и развитием идентификации граждан со своим муниципальным социумом и усилением его интеграции.

Муниципальное самоуправление выступает основным институтом и механизмом формирования и реализации муниципальной политики, содержанием которой является выявление и согласование различных, часто несовпадающих, подчас противоположных интересов существующих внутри муниципального социума общностей и групп, экспликация общего для этого социума интереса (интересов) и его формулирование в виде стратегии муниципального развития, а также в виде конкретных проектов и программ. Поскольку возможны различные понимания и интерпретации объективного муниципального интереса, постольку возможны различные варианты муниципальной политики (ошибочность или корректность которых изначально далеко не всегда очевидны) и политические столкновения, возникающие на этой почве.

В свете сказанного выше, политика, реализуемая в деятельности органов местного самоуправления, должна пониматься не только как политика, отражающая мнение горожан в данный момент времени, и не только как политика, стимулирующая политическую активность населения (хотя эти вещи являются важными), но и как проведение в жизнь определенной стратегии и позиции самой муниципальной власти, базирующихся на ее понимании объективного муниципального интереса. Поэтому информационная политика муниципальной власти (шире - ее PR-деятельность) должна быть ориентирована не только на информирование горожан о деятельности местной власти, не только на формирование ее позитивного имиджа, не только на изучение общественного мнения, но и на его формирование для разъяснения и обеспечения поддержка политики, проводимой органами муниципальной власти.

Местное самоуправление в России обретает в настоящее время свой социально-политический статус и имеет важнейшее значение в жизни общества. Однако практика свидетельствует, что в его организация имеется много недостатков, просчетов и упущений. Эффективность местного самоуправления пока незначительна. Сам процесс развития осуществляется крайне медленно, противоречиво, болезненно, иногда с отклонениями от разработанных планов и программ. Развитие местного самоуправления сдерживается рядом причин.

В том числе можно назвать следующие:

- механизм функционирования местного самоуправления только еще формируется. В процессе поиска выбора пути слабо используется положительный опыт, который имеется и в нашей стране и за рубежом. Внимательное и всестороннее изучение отечественного и зарубежного опыта позволит найти оптимальные или близкие решения проблем местного самоуправления в современной России, формы непосредственного ведения гражданами общественных дел на всех уровнях, избегать возможных ошибок, которые уже имели место в других странах;

- недопустимо отстает правовое, законодательное обеспечение местного самоуправления. Государственная власть до сих пор не выработала ясного стратегического мышления в управлении Россией, не - обустроила своего единого правового поля, следствием чего является слабая законодательная база местного самоуправления. Неоправданная задержка с разработкой и принятием необходимого для местного самоуправления законодательства на федеральном уровне не только тормозит создание системы местного самоуправления в регионах» но и приводит нередко к прямой дискредитации этого института и самого принципа самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Отрицательную роль играет практика принятия законов, которые не учитывают реальную финансово-экономическую ситуацию и вступают в противоречие с федеральным бюджетом и другими принятыми законами, В большой степени, как отмечалось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, бессистемность законодательной деятельности обусловлена отсутствием ясных представлений о необходимой структуре и содержании российского правового пространства, о том, какие сферы общественных отношений в первую очередь следует законодательно регулировать и в каком объеме.

Актуальна для законодательного регулирования и проблема совершенствования процедуры преодоления разногласий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Особое значение имеет создание на федеральном уровне системы правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления, его организационную и экономическую самостоятельность в решении всех вопросов местной жизни, реальное равноправие муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с государственными органами.

На федеральном уровне для обеспечения единства и согласованности отдельных законодательных актов, регулирующих местное самоуправление, необходимо иметь основополагающий закон, определяющий правовые и хозяйственные начала местного самоуправления — Муниципальный Кодекс Российской Федерации,

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширили полномочия субъектов Федерации в области правового регулирования вопросов местного самоуправления. Центр тяжести правового регулирования местного самоуправления сместился на уровень субъектов Федерации, которые должны принять достаточно большое количество законодательных актов, затрагивающих многих сферы организации и деятельности местного самоуправления, В силу этого необходимо определять перспективы развития регионального законодательства в сфере местного самоуправления. качестве приоритетных должны быть выделены базовые федеральные законы, определяющие смысл и содержание общественных отношений, регулируемых муниципальным правом. На основе базовых законов следует принимать статутные законы субъектов Российской Федерации.

Необходимо стимулирование процессов взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий путем создания системы опорных зон, реализующих комплексные программы социально-экономического развития.

Чрезвычайно важным условием успешного функционирования и развития местного самоуправления является обеспечение его финансовыми ресурсами, необходимыми хотя бы в минимальной степени для выполнения им своих социальных функций. Этот вопрос нуждается в незамедлительном законодательном, нормативном решении на федеральном и региональном уровнях.

При всей значимости правовых и организационных факторов развития местного самоуправления и все большее проявление роли муниципального социума как субъекта его функционирования в громадной степени зависит от социальных и социально-психологических предпосылок, на основе которых сами граждане, все более широкие массы населения будут включаться в управление делами своих муниципальных образований.

**Список литературы**

Авакьян, С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России. Местное самоуправление в России /С.А. Авакьян. - М., 1997. – 278 с.

Аверьянов, А.И. Социальное взаимодействие; Зарубежный опыт исследования проблем. - М., 2000. – 140 с.

Акимов, А.Н. Реальные перспективы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия); беседа с вице-президентом РС(Я) // Якутия.- 2002. - 6 сент.

Антонова, О. Город как корпорация жителей // Городское управление.-2002. - № 8. – С.10-45.

Атаманчук, Г.В. Система государственного и муниципального управления // Г.В.Атаманчук.- М., 2005. - 249 с.

Ба6ун, Р. В. Новые территориальные принципы и проблемы их реализации// Муниципальная власть.- 2003.- № 5. – С.29 - 32.

Бабалова, А.В.Общественный контроль власти // Муниципальная власть.- 2002.- №3. – С.17 - 27.

Бабичев, И.В. О концепции совершенствования действующей модели местного самоуправления // Местное право.-2000.- № 11. – С.45-57.

Балытников, В.В. Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление.- 1998. - №1. – С.12- 21.

Барабашев, Г.В. Местное самоуправление// Г.В. Барабашев.- М., 1996. – 259 с.

Болт, Дж. Словарь основных терминов и понятий по социологии //Дж. Де Болт.- Орел, 1997. - 143 с.

Вагин, И.С. О необходимости включения органов местного самоуправления в единую систему государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2002.-№3.- С.34-

Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон четвертый //Журнал Российского права. - М., 2004.- №1. – С.23-32.

Великая, Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования.- 2003. - № 8. – С.18-

Виноградов, В.Е. Формирование корпоративного имиджа местного самоуправления // Городское управление.- 2001.- № 8.- С.63-72.

Виноградов, В.Е. О гражданской миссии муниципалитета // Городское управление.- 2003. - № 11.- С.31-48.

Виноградов, В.Е. Партнерство - основной метод работы органов местного самоуправления // Городское управление. - 1998.- № 1. – С.12-28.

Виноградов, В.Е. Программа жизни в режиме развития // Муниципальная власть.- 2001.- № 6. – С. 45-52.

Волков, Ю.Е. Теоретико-методологические основы социологического анализа общественных систем и процессов / Ю.Е.Волков.- М., 2001.- 280 с.

Ворожейкина, Т.Е. Государство и общество в России: исчерпание государственной матрицы развития // Политические исследования.- 2002. - № 4. – С.19 - 28.

Выдрин, И.В. Муниципальное право России учебник для вузов / И.В.Выдрин. - М.:Норма, 2003. – 260 с.

Гапкова, Д.А. Эволюция электорального лшщшафта/Д.А. Галкова, Н.А. Крюкова, П.А. Чистяков, О.А. Шипулина; под общ. ред. А.А. Сидоренко.- М.: КомКнйга, 2005, 168 с.

Генисаретский, О. И. Организация территориального, общественного и гражданского самоуправления в городе.- Режим доступа: httm://wvw, proceptn / ublleatio

Граждане оценивают местное самоуправление// Исследовательская группа «Циркон» // Городское управление, - 2003. - № 10. – С.18-27.

Дутов, А. Местное самоуправление в зеркале общественного мнения /А.Елизаров, В. Красниковский, А. Терехин // Городское управление. – 1998. - №8.- С.17-27.

Дюк, А. В. Технология работы с общественным мнением на уровне МСУ // Городское управление. - 2003.- № 8.- С.42-56.

Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1995гУ // Собрание законодательства РФ.- 1998.-№З6.

Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г.Еллинек. - Теория и история государства и права.- М.: Юридический цент Пресс, - 2004.- 752с.

Еремеева, Л. Централизация: продолжение следует.../ Н. Казюкова // Муниципальная власть, - 2003. - № 5.- С.28-47.

Жихаревич, B.C. Мировой опыт стратегического планирования городов и его использование при разработке стратегического плана Санкт-Петербурга.- Режим доступа: http://www.citystrategy.leontief.ru.

Заборова, E.Н Участие граждан в управлении городом // Социологические исследования. - 2002. - № 2.- С.28-35.

Замотаев, А. А. Местное самоуправление. Основные понятия и термины: Комментарии к отдельным нормам федерального законодательства / А.А.Замотаев. - М.: Муниципальная власть.- 1999. - 395с.

Зиновьев, А. Русский эксперимент.- М., 1995.- - 271 с.

Ибрагимов, X. Институциональная организация компетенции местного самоуправления // Муниципальная власть.- 2002.- № 3. – С. 32-41.

Иванов, В.Н. Основы современного социального управления: теория и методология: уч. пособие / В.Н.Иванов. - М.: Экономика, 2000. – 177.

Игватов, В.Г. Местное самоуправление: учебное пособие для вузов/ В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. - Ростов н/Д.: Феникс, 2003. - 380 с.

Игнатов, В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт; учебное пособие для вузов/ В.Г. Игнатов, В.И.Бутов.- Ростов н/Д.: МарТ, 2005.- 351с.

Игнатюк, Н.А. Муниципальное право / Н.А. Игнатюк [и др.]. - М.: ЗАОЮстицинформ, 2005.- 241.

Институт экономики: Кризис местного самоуправления - следствие излишней финансовой опеки государства. - Режим доступа: http:// www/rafitralocal / pub\_4\_134.htm.).

Кадыров, Р. В Татарстане новый эксперимент // Молодежь Татарстана, - 2003.-23 янв.

Карпичев, B.C. Организация и самоорганизация социальных систем: Словарь / B.C. Картпичев. - М.: Изд-во РАГС, 2007. – 429 с.

Карпухин, О.И. «Паблик рилейшш» как информационный менеджмент // Социально - политический журнал. — 1998 . - № 4. – С. 27 – 36.

Коган, Л.Б. Города и политика: российские уроки / Л.Б.Коган.- Обнинск: Институт Муниципального управления, 2003. - 216с.

Кожевников, В. Общность под названием «население». Роль территориального общественного самоуправления в развитии гражданского общества // Муниципальная власть.- 2002.- № 1. – С.10-27.

Конституция Российской Федерации.- М., 1996.

Костюков, А.Н. Непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления / А.Н. Костюков; отв. ред.С.В. Арбузов.- Омск: ОмГУ, 2002. - 124с.

Котенков, А.А.Основа и опора государства / А.А.Котенков / /Федеральные новости.- 2005.-№8. – С.3-18.

Лазаревский, Н. И. Самоуправление / Мелкая земская единица. Сб.ст.-СПб. – Въп.1., 2000. - 256 с.

Лапин, В.А. Основы местного самоуправления: учебное пособие / В.А.Лапин, А.В. Крестьянинов, И.Н.Коновалова; под общ. ред. В.А. Лапина, - М.: Дело, 2006. - 256с.

Лимонов, A.M. Местное самоуправление в Российской Федерации: Учебное пособие. - М., 2002.- 272 с.

Миронова, Н. Природа свое возьмет: Местное самоуправление и гражданское общество // Муниципальная власть. - 2001. - №2. – С.27 - 32.

Модель, Е. «Пойми меня...». Проблемы социального партнерства в муниципальных образованиях / И.Модель// Муниципальная власть.- 2002.- № 1.- С.26 - 37.

Муниципальная власть. - 2001. - №. 6. – С.18 - 26.

Незнамова, Е.А. К вопросу о сущности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002.- №1. – С. 28-37.

Нещадин, А. Феномен города: социально-экономический анализ / А.Нещадин, Н. Горин. - М.:Изограф, 2001.- 239с.

Новокрещенов, А.В. Территориалъная самоорганизация населения как объективная основа административной реформы // Федерализм №2002. - №2.- С.25-31.

Патрушев, В.И. Основы современного социального управления; теория и методология; уч. Пособие / В.И. Патрушев. - М.: Экономика, 2000.- 210 с.

Попов, А.В. Административно-территориальное управление и новая политическая роль регионов // Социально-гуманитарные знания.- 2000.- № 5. – С.26 - 38.

Постатейный комментарии к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».- М., 2005.

Постовой, Н.В. Понятие основ местного самоуправления // Местное право. - 2001. - № 10-11. – С.19 - 28.

Редюхин, В. Семь ступеней навстречу друг другу. Технология социального партнерства и особенности ее применения / С. Осотова // Муниципальная власть. - 2002. - № 1.- С.10-25.

Российское народовластие; развитие, современные тенденции и противоречия. –М., - 2005. – 210 с.

Самостроенко, Г. Парадигма отношений. Стратегия развития как основа эффективного взаимодействия в рамках муниципальных образования // Муниципальная власть.- 2001.- № 6. – С.12-19.

Сидоренко, А.А. Эволюция электорального ландшафта /А. А.Сидоренко.- М., 2005. – 202 с.

Смольков, В.Г. Формирование гражданского общества // Социальное государство.- М.: Труд и социальные отношения, 2002. – 122с.

Соловьев, С. Т. Проблемы функционирования механизмов ответственности глав муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление.- 2003.- № 4.- С.25-38.

Социальная информациология: Словарь / Сост. Л.И. Мухамедова / под. общ. ред. В. Д. Попова.- М.: Изд-во РАГС, 2007. – 220 с.

Социологический энциклопедический словарь / Т.В. Осипов (ред.-коорд.) – М., 2000. – 394 с.

Сунгуров, А. Ю. Общественное участие в принятии властных решений. Режим доступа: http://www/citvstrategy.m/U"material.sem2.pubiic.htm.

Сысуев, О. «По хорошему нам всем пора уйти»: Беседа с О. Сысуевым/ [записала] Е.Жилякова // Муниципальная власть. - 2003. - №5. – С.19 - 27.

Уваров, А. А. Местное самоуправление в России. Краткий учебный курс / А.А.Уваров. - 2-е изд. - М.6 Норма, 2005. - 320 с.

Фадеев, В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации.- М., 1996.- 260 с.

Федерализм и местное самоуправление в России. Мастерская Ирины Бусыгиной и Андрея Захарова /Отв. ред. Юрий Гиренко, - М., 2003. – 289 с.

Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований. Пост. Правительства РФ №201 от 08.04.03.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».- М., 2005.

Федеральный Закон РФ от 08.01, 98 №8- ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ»//Собрание законодательства РФ.- М-1998.

Хансверов, Р.Х. Средства массовой информации и реформа местного самоуправления: сб.ст. / Российская муниципальная академия // Местное самоуправление в России.- М. - 2003.- 260 с.

Цветкова, Г.А. Особенности партийной жизни на местном уровне // Социологические исследования. - 2003.- № 8.- С.28 - 37.

Шепелева, Е. Бомба для МСУ // Муниципальная власть.- 2002.- № 1. – С.27-37.