

---

«Городское управление», №12, 1999

*Островская Т.В., консультант отдела изучения общественного мнения  
управления Президента РФ, кандидат социологических наук  
Возжова Н.П., ведущий специалист Исследовательской группы ЦИРКОН  
Туманова С.В., научный сотрудник Исследовательской группы ЦИРКОН*

### **РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СИСТЕМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ: ПРЕДСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

В последние годы в России происходит становление и развитие системы местного самоуправления, тесно связанное с переходом к новой системе муниципального управления. По существу, происходит переход от старой системы управления на местах, когда местный уровень управления являлся лишь нижним этажом государственной власти, к новой системе, опирающейся на абсолютно иные принципы управления.

При этом процесс реформирования (а скорее, формирования) системы местного самоуправления не является жестко регламентированным: концепция реформирования системы местного самоуправления остается не сформулированной. По существу, сегодня заданы лишь общие рамки (“идеология”) местного самоуправления, заданные в соответствующих нормативных документах (Конституция РФ, Законы РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

Очевидно, что в этих условиях успех перехода к новой системе муниципального управления зависит не только от сформированных правовых условий для реализации процесса, но и во многом определяется т.н. “субъективным фактором.” Речь идет о том, как муниципальные менеджеры (и в особенности высшее звено управленцев) понимает цели, направления, принципы реформы и возможности использования новых условий для эффективного муниципального управления, как они осознают собственные интересы и интересы взаимодействующих с ними агентов, насколько они активны в отстаивании своих интересов и реализации своих целей. Не случайно, по заключениям экспертов, наибольших успехов в реализации реформы добиваются муниципальные образования, самостоятельно проявляющие инициативу в развитии местного самоуправления.

В феврале – мае 1999 года по запросу управления по вопросам местного самоуправления Президента РФ и при поддержке компании «АйТи. Информационные технологии» исследовательская группа ЦИРКОН провела социологическое обследование 103 муниципальных образований в 12 регионах РФ. Объектом данного исследования были муниципальные образования (МО), структуры управления муниципальным образованием (СУ МО), а также муниципальные служащие (МС).

Термин «муниципальное образование» был введен в юридическую практику Гражданским кодексом Российской Федерации, а определение его изложено в глоссарии Федерального закона «Об общих принципах...», где указано: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Под “структурой управления муниципальным образованием (СУ МО)” мы понимали органы представительной и исполнительной власти данного МО. *Выборные должностные лица и муниципальные служащие* в исследовании – это главы муниципальных образований, иные выборные должностные лица местного самоуправления (депутаты местного законодательного органа), иные должностные лица МСУ (служащие исполнительных органов МСУ).

В исследовании приняли участие 305 служащих местных органов власти и депутатов местных законодательных собраний. В структуре выборки были представлены три уровня управления: высшее звено (мэры и вице-мэры, председатели законодательных собраний), среднее – начальники управлений и председатели комиссий, низшее – специалисты и рядовые депутаты.

В ходе исследования изучались субъективные представления муниципальных служащих о задачах и принципах организации системы местного самоуправления, и препятствиях, с которыми сталкивается реформа местного самоуправления.

Крайне важно было выявить изменения, произошедшие в системе местного управления после начала реформы местного самоуправления. Для этого сопоставлялись представления и поведение муниципальных служащих в тех регионах, в которых местная власть назначается «сверху», и там, где уже внедрена система местного самоуправления.

## **1. О СУТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Муниципальные управленцы вполне осознают свою «негосударственную» природу и проводят четкую границу между местной и государственной властью. Не более 5% опрошенных экспертов указали, что местное управление должно прежде всего «защищать интересы государства, обеспечивать целостность и единство государственной политики».

Однако не находят значительной поддержки и «радикально-местнические» настроения - система взглядов, подчеркивающая прежде всего независимость местной власти, выступающая за расширение ее властных полномочий и ориентированная на «интересы населения» (14% респондентов).

Более распространено взвешенное и компромиссное понимание сути местного самоуправления, не противопоставляющее интересы государства и местного сообщества. Абсолютное большинство работников местной власти (81%) полагают, **местное самоуправление призвано «совмещать» интересы государства и местного сообщества.**

## **2. ОБРАЗ РУКОВОДИТЕЛЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.**

### **2.1. Опыт управления**

В представлениях муниципальных управленцев преобладают две модели успешного руководства в сфере муниципального управления: «хозяйственная» (производственная) и «государственная» с перевесом первой. Управленцы-политики и интеллектуалы с опытом научной работы имеют, по мнению респондентов, гораздо меньше шансов на успех в области муниципального управления. Среди различных типов профессионального опыта, обеспечивающего эффективное управление в муниципальном образовании, большинство респондентов выбрало *опыт руководства крупным предприятием* (65,2%), и далее – *опыт государственной службы* (55,4%).

### **2.2. Профессиональные качества эффективного муниципального управляющего.**

В ходе опроса респонденты должны были определить, какие профессиональные качества руководителя в наибольшей степени определяют успешность муниципального управления. При этом им был предложен выбор из 14 профессиональных качеств, выражающие разные «модели» управленческой квалификации, и соответственно, разные «образы» профессионального руководителя в области муниципального управления: «хозяйственника», «администратора», «стратега», «политика», «дипломата».

В сознании муниципальных служащих преобладает желательный образ руководителя как «стратега» и профессионала в области муниципального управления (42%), умеющего создать эффективную систему управления (44%) и сформировать команду (67%), а также умеющего работать с людьми и согласовывать интересы разных групп (57%). Таким образом, наиболее существенную роль играют способности в сфере стратегического управления и работы с людьми (в т.ч. кадровой политики). Отметим, что на первое место по эффективности вышла такая характеристика, как умение подбирать и расставлять кадры, формировать «команду» (67%): с одной стороны, это еще раз подчеркивает актуальность кадровой проблемы в сфере муниципального управления; с другой, говорит о том, что «субъективный фактор» муниципального управления (роль лидера, признаваемая респондентами одним из главных факторов успеха в муниципальном управлении), не сводится к его личным преимуществам, но находит свое продолжение в способности формировать эффективную «команду».

### 2.3. Потребности в информации и коммуникации.

Большинство респондентов в той или иной степени испытывает потребности в дополнительной информации, необходимой для принятия решений. Максимально полно, по их собственным оценкам, муниципальные служащие владеют информацией о состоянии дел в тех или иных сферах жизни МО (только 8% опрошенных указали на нехватку этой информации). Наиболее «дефицитной» является информация о состоянии дел в других муниципальных образованиях. Почти половина респондентов (48%) отметила потребность в такой информации. 40% опрошенных отметили потребность в дополнительной информации правового характера, в частности, по вопросам законодательства РФ. Приоритетной является также информация о современных тенденциях в области муниципального управления (37 %) и о современной (мировой) практике муниципального управления (31%).

Приоритетом среди типов желаемых профессиональных контактов выступили контакты с консультантами и специалистами – около двух третей опрошенных указали, что им хотелось бы расширить (установить) этот тип контактов (74%)\*.

Почти у половины опрошенных существует необходимость в расширении контактов с представителями федеральных государственных структур и органов власти (55%) и с представителями органов власти Субъекта Федерации (38%). Здесь речь может идти о потребности в восстановлении так называемой «вертикали», или как минимум о дефиците коммуникаций с властью.

Около половины опрошенных отметили желание разворачивать коммуникативный процесс с иностранными инвесторами и представителями зарубежных компаний (53%).

Таблица 1. Сравнительные данные для всей группы

Профессиональные контакты	Используют (%)	Хотели бы расширить (%)
с представителями (руководителями) предприятий Вашего муниципального образования	81,3	14,8
с лицами, имеющими аналогичный должностной статус (занимающие то же положение, что и Вы)	73,8	41,3
с представителями местных средств массовой информации, журналистами	67,5	18,4
с лицами, имеющими аналогичную сферу деятельности (тот же род занятий)	66,6	39,7
с представителями местного сообщества (население, КТОС, другие инициативные группы)	60,0	20,7
с представителями политических партий и общественных движений	45,2	19,3
с представителями органов власти Субъекта Федерации	43,9	44,3
с представителями федеральных государственных структур и органов власти	27,9	51,5
с консультантами и специалистами в области муниципального управления	24,6	65,2

с иностранными инвесторами, представителями зарубежных компаний

7,2

45,6

### 3. ОЦЕНКА «ТЕКУЩЕГО» СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### 3.1. Факторы, определяющие эффективность системы местной власти

Специфической чертой муниципального управления является его сильная зависимость от субъективного фактора, т.е. от личных и деловых качеств руководства. Почти 69% респондентов указали, что именно личные качества руководства в наибольшей степени определяют успех деятельности муниципальных образований.

Роль законодательной базы муниципальных образований респонденты считают значительно менее важной.

Удивительно, но, по признанию работников местных структур, активность населения также не сильно влияет на функционирование муниципальных образований (МО). Всего 13% наших респондентов указали, что активность населения, местного сообщества играет важную роль в успехе местного управления.

В несколько большей зависимости, чем от активности населения, управленческий процесс в МО зависит от взаимоотношений с государственной властью. Треть респондентов (31%) заявили, что успех муниципального управления определяется связями с органами государственной власти субъекта Федерации и федерального уровня.

**Таблица 2. Ответы на вопрос: «Наверное, Вы могли бы выделить муниципальные образования, которые, с Вашей точки зрения, наиболее успешно справляются с задачей управления муниципальным образованием. Как Вы думаете, благодаря чему они прежде всего добились успехов?» (не более трех вариантов ответа)**

<b>Эффективное использование местных ресурсов</b>	<b>49,8</b>
Личные качества лидеров, глав МО (органов МСУ)	68,9
Выгодное экономическое положение этих МО	39,3
Нормативная база, обеспечивающая оптимальные условия для развития МО	29,8
Налаженные связи с органами государственной власти субъекта Федерации или федерального уровня	30,8
Эффективная система управления в МО	45,6
Активность населения, местного сообщества	13,1
Другое (что именно)	2,6

#### 3.2. Актуальные проблемы местного управления

Главными препятствиями, которые сдерживают развитие местного самоуправления, респонденты считают **неурегулированность вопросов разграничения предметов ведения между государственной и местной властью (77%)**, и **пассивность населения**, его «неучастие» в местных делах (38%). Также распространено убеждение о том, что основным препятствием развития системы местного самоуправления является **«нежелание представителей органов региональной власти делиться полномочиями» (37%)**.

##### 3.2.1. Взаимодействие муниципальных органов с населением

Работники органов муниципального управления подчеркивают необходимость взаимодействия с населением и учет инициатив местного сообщества. Служащие и депутаты местных органов власти, нерасположенные к взаимодействию с населением, относительно немногочисленны: всего 20% респондентов (против 80%) считают, что *«серьезное рассмотрение всех инициатив населения отвлекает органы местного самоуправления от решения оперативных проблем и снижает эффективность муниципального управления»*.

В то же время респонденты невысоко оценивают готовность местного сообщества реально участвовать в управлении муниципальным образованием, активность населения и его вклад в принятие решений. Муниципальные служащие считают, что инициативы местного сообщества не всегда носят конструктивный характер (64%), что население еще не готово к проявлению инициативы и активному участию в решении проблем муниципального образования (60-66%).

В тех МО, где действует система местного самоуправления, по всей видимости, в большей степени осознается необходимость более тесных связей с населением и, как следствие, возможно, более высока неудовлетворенность этим взаимодействием. В МО, где существует местное самоуправление ведется наиболее активная работа с населением, органы власти «стараятся информировать население о принимаемых решениях» (81%, а в системе государственной местной власти - 66%).

В то же время именно в системе МСУ выше недовольство готовностью населения участвовать в решении муниципальных проблем: здесь почти 62% опрошенных (и 49% респондентов, в МО с назначаемым «сверху» главой администрации») считают, что «население не готово принимать участие в решении муниципальных проблем».

Исследование показало, что между системой местного самоуправления и назначаемой «сверху» местной властью **нет существенной разницы в степени влияния местного сообщества на управленческий процесс:** и в том, и в другом случае оно невысоко.

### 3.2.2 Взаимодействие муниципальных органов с государственной властью

По отзывам работников местной власти, **конфликты между региональными и местными властями практически отсутствуют**. Абсолютное большинство респондентов (87,6%) указывают на отсутствие проблем во взаимоотношениях между руководителями региональных и муниципальных органов власти. Всего 7% не удовлетворены взаимодействием и называют эти взаимоотношения «конфликтными». Нет и конфликтов по поводу распределения полномочий между органами государственной и муниципальной власти, хотя респонденты признают, что нежелание органов региональной власти «делиться полномочиями» препятствует развитию местного самоуправления.

Возникает вопрос, насколько искренни были респонденты в оценке своих отношений с вышестоящими инстанциями, однако даже при этих сомнениях можно выявить важные различия между мнениями муниципальных служащих, назначаемых сверху, и представителями системы местного самоуправления.

В МО, где действует система местного самоуправления, респонденты чаще указывают на эти факторы как препятствующие нормальному развитию местного самоуправления. Таким образом, проблем во взаимоотношениях местного самоуправления и государственной власти больше, чем в системах с назначаемым главой администрации, хотя «разрыв» здесь не столь значителен (соответственно 40% и 32% считают главным препятствием развития местного самоуправления «сопротивление» региональной власти). Таким образом, опасения относительно того, что введение системы местного самоуправления приведет к обострению отношений между двумя уровнями власти, пока не оправдываются.

## **4. РЕФОРМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

### **4.1 Оценка хода реформы местного самоуправления**

Эксперты указывают на то, что в области муниципального управления за последние несколько лет проведения реформы произошли реальные позитивные изменения.

Таблица 3.

**Вопрос: «По Вашему мнению, повысилась ли с 1995 года эффективность деятельности местных органов власти?»**

Безусловно да	19,1
Скорее да	50,3
Скорее нет	23,4
Безусловно нет	2,6
Затрудняюсь ответить	4,6

Эксперты указывают в основном на изменения «внутреннего» характера - в структуре управления, в подходах к процессу управления (48-54%). Несколько реже респонденты отмечали, что **реформа приводит к «сближению», усилению взаимодействия местной власти с населением (38%)**. Но в системе местного самоуправления это направление реформы развивается несколько быстрее (на него указали 41% опрошенных в МО с избираемым населением главой администрации).

Таблица 4

**Если Вы считаете, что изменения произошли, не могли бы Вы указать, в чем конкретно они выразились? (можно указать любое количество вариантов ответа)**

<b>Изменилась структура управления, произошла реорганизация</b>	<b>54,1</b>
Изменились подходы к управлению, управленческая практика, сотрудники системы управления стали по-другому работать	48,5
Усилилось взаимодействие органов местной власти с населением	38,7
Возросло доверие населения местной власти	15,7
Произошли серьезные кадровые перестановки	23,6
Другое	3,3

Реформа быстрее продвигается в муниципальных образованиях с устойчивым экономическим и финансовым положением. Респонденты, представляющие муниципальные образования - «доноры» регионального бюджета, более позитивно оценивают результаты реформирования системы управления в их МО.

**Различна оценка хода реформы у структур исполнительной и представительной местной власти.** Работники исполнительной власти местного уровня гораздо чаще оценивают ход реформы как динамичный и эффективный. Заметим, что они в два раза чаще, чем работники представительной власти, говорят, что в ходе реформы усилилась взаимодействие местного сообщества и муниципальной власти. А большинство респондентов - депутатов местных представительных органов власти (72%) так не думают.

#### **4.2. Факторы, определяющие успех реформы местного самоуправления**

Основными факторами, которые определяют успех развития муниципальных образований, муниципальные служащие считают объективные обстоятельства. По их мнению, наиболее важна экономическая ситуация в МО, наличие хорошей ресурсной базы (более половины респондентов (58%) поставили их на первое или второе место по своей значимости).

**Успех муниципального управления находится также в сильной зависимости от личных качеств руководителей органов МСУ.** Личные и профессиональные качества глав местного самоуправления представляются важнейшими для 51% респондентов. Они даже более значимы, чем установление нормативно-правовых принципов функционирования управленческой системы (ее наличие считают приоритетно важным 39% опрошенных).

Проведенное исследование показывает, что взаимоотношения между местной властью и органами власти субъекта Федерации вряд ли являются тормозом для развития местного самоуправления. Неконфликтность во взаимоотношениях двух уровней власти не называется в числе неперемных условий дальнейшего продвижения реформы (значительная часть респондентов, почти 40%, назвали эти два фактора в числе последних).

При этом респонденты МО с избранным и назначаемым мэром одинаково оценивают важность «благоприятных» отношений с государственной региональной властью. **Таким образом, становление системы местного самоуправления, введение выборности глав местных администраций вряд ли кардинальным образом меняет взаимоотношения местной и региональной власти.**

**Активности и инициативности населения, которая, как предполагалось, играет главную роль в развитии системы местного самоуправления, сами работники местных управленческих структур не придают большого значения.** Респонденты полагают, что от активности населения процесс становления и развития местного самоуправления зависит лишь в незначительной степени: этот фактор респонденты ставят на последнее место по своей значимости - это мнение характерно как для работников, занятых в системе МСУ, так и для «государственной» местной власти, как для работников представительных, так и законодательных органов.

*Таблица 5*

**Вопрос: Каковы, по Вашему мнению, основные факторы, определяющие успех становления и развития местного самоуправления в муниципальных образованиях?** (ранги по по степени значимости: от «1» – «наиболее значимый» до «7» («8») – «наименее значимый»)

	Ранг
Благоприятные нормативно-правовые условия в данном субъекте Федерации	3,28
Активность, инициативность населения	4,96
Устойчивая экономическая ситуация в данном МО, наличие хорошей ресурсной базы	2,72
Личные и профессиональные качества глав местного самоуправления, лидеров	2,82
Благоприятные, неконфликтные отношения с органами государственной власти субъекта РФ	4,69
Неконфликтные отношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления	4,56
Эффективная система муниципального управления в данном МО	3,75

#### **4.3. Перспективы и прогноз хода реформы местной власти**

Более половины опрошенных (56%) считают, что невозможно дать точный и определенный прогноз развития системы местной власти, поскольку «ситуация непредсказуема и во многом зависит от других факторов (в частности, от политической ситуации в стране)».

Интересно отметить, что респонденты, работающие в органах местного самоуправления, демонстрируют особенную неуверенность в будущем: 60% их них выбирают именно этот вариант ответа. Можно сказать, что **система местного самоуправления и местной власти не приобрела достаточной автономности и ее развитие зависит скорее от внешних, чем от внутренних факторов.**

Но, с другой стороны, возврат к прежней системе местной власти, «сращивание» местной власти с органами государственной власти представляется респондентам нереальным (такой прогноз дают чуть более 7% экспертов).

*Таблица 6*

**Как Вы думаете, каковы наиболее вероятные перспективы реформирования системы власти в государстве на ближайшие 2-3 года ?**

<b>Будет происходить укрепление системы местного самоуправления, возрастет роль местных сообществ</b>	<b>19,1</b>
Будет происходить возврат к прежней системе организации местной власти, ее сращивание с органами государственной власти	7,6
Ситуация существенно не изменится, останется в сегодняшнем состоянии	12,9
Ситуация непредсказуема и во многом зависит от других факторов (в частности, политической ситуации в стране)	55,8
Другое (что именно)	1,3
Затрудняюсь ответить	3,3

## **ВЫВОДЫ**

1. Итак, **местная власть в определенной степени «едина»: отсутствует заметный «разрыв» между органами местного самоуправления и местной власти с назначаемым «сверху» главой администрации.** Факт выборности мэра и главы районной администрации населением не оказывает сколько-нибудь заметного влияния на восприятие работниками местной власти ее задач и сути местного самоуправления.

Отсутствуют значимые различия между двумя управленческими системами и в их управленческой практике. Ограниченность участия населения в управленческом процессе на местном уровне характерно как для систем с местным самоуправлением, так и для МО, где глава администрации назначается главой региональной администрации. Нет кардинальных различий между двумя типами муниципального управления и в их взаимоотношениях с государственной властью субъекта Федерации.

2. **Основной ресурс развития местного самоуправления - потенциал самоорганизации населения и его готовность оказывать влияние на управленческий процесс - на местном уровне оценивается как невысокий.** Говорить о действенном взаимодействии местного сообщества и муниципальных органов власти, о том, что население имеет широкие возможности влиять на процесс муниципального управления, нельзя.

Исходя из этого можно сказать, реформа местного самоуправления идет не снизу, а сверху, следовательно, и вряд ли означает установление реального народовластия и укрепление более демократических форм местного управления.

3. Опасения относительно возможных конфликтов между региональной и местной властью пока не находят своего подтверждения в проведенном исследовании. **Отношения**



**местной и государственной власти субъекта Федерации, респондентами, представляющими муниципальные органы власти, не воспринимаются как напряженные, «тормозящие» процесс становления местного самоуправления.**

Не оправдываются и опасения о подконтрольности муниципальных структур региональной власти. Требование независимости органов местного самоуправления от государственной власти в известной степени выполняется.