

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, МЕТОДИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ «РОЛЬ СУБЪЕКТИВНОГО ФАКТОРА В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Н.П. Возжова

ведущий специалист Исследовательской группы ЦИРКОН

И.В. Задорин

научный руководитель Исследовательской группы ЦИРКОН

ВВЕДЕНИЕ. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Всероссийское социологическое исследование «Роль субъективного фактора в становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации» было проведено *Исследовательской группой ЦИРКОН* в феврале–мае 1999 года. Исследование проводилось по запросу *Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления* при поддержке компании «*АйТи. Информационные технологии*».

Содержательные результаты исследования изложены в итоговом отчете и ряде публикаций (см. библиографию в конце статьи), в частности в настоящем сборнике. Цель данного материала - объяснение концепции, методологических принципов и технологии исследования. Авторы хотели бы пояснить, *почему и каким образом* был осуществлен данный проект. Такое объяснение необходимо как для правильного представления массива первичной информации, полученного в результате работы, так и для адекватного восприятия возможных интерпретаций и практических выводов.

Выбор его тематики и методологии исследования во многом обусловлен **проблемной ситуацией**, которая сложилась в России в области изучения системы и процессов местного самоуправления и муниципального управления.

Как известно, с середины 90-х годов, наряду с другими радикальными социально-экономическими трансформациями, в России осуществляется реформа системы местного самоуправления, основные принципы которой закреплены в ряде нормативных актов общенационального значения. Эта реформа означает переход к принципиально иному типу социального управления «на местах», а потому сопровождается серьезными, сложными разнохарактерными изменениями. К ним относятся трансформация всей системы взаимоотношений структур местного управления как с органами государственной власти, так и с населением, преобразование нормативной базы, задающей основные принципы деятельности органов местного самоуправления, реорганизация структур управления муниципальных образований и многие другие, в основном организационно-правовые, изменения. Вместе с тем, начатая реформа предполагает и изменения субъективного характера, которые, хотя и являются менее заметными и «формализуемыми», имеют, на наш взгляд, первостепенное значение для успеха начатых преобразований. Речь идет об изменениях в мышлении и поведении отдельных людей и социальных групп, так или иначе входящих в систему местного самоуправления и играющих значимые роли в процессе ее становления и развития. Эти группы включают чиновников федеральных органов управления, само население муниципальных образований и, конечно же, муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления и призванных осуществлять реформирование повседневной практики управления «на местах».

Принципиальное изменение роли последней группы является одной из особенностей проводимой реформы, ставящей в позицию главного активного субъекта данного процесса управляющих, выполняющих конкретную управленческую работу в администрациях, мэриях, советах и других органах местного самоуправления. Другими словами, успех преобразований зависит, в первую очередь, от того, насколько *сегодняшние* муниципальные управленцы способны их осуществлять.

Эта способность во многом определяется комплексом личных профессиональных качеств и профессиональной *управленческой культурой* руководителей органов местного самоуправления, муниципальных служащих, депутатов представительных органов. В свою очередь, управленческая культура характеризуется, в том числе, и тем, как «муниципальный управляющий»¹ представляет суть местного самоуправления, насколько его представления соответствуют концепции реформы и современным тенденциям развития муниципального управления.

Другой стороной, определяющей способность структур местного самоуправления к преобразованиям, является состав и качество организационно-технических средств и технологий, используемых в конкретном муниципальном образовании. При этом ключевое значение имеет информационно-технологическая база органов местного самоуправления, включающая как технические (в т.ч. программные) ресурсы, так и кадровый (квалификационный) потенциал.

В то же время, мы располагаем лишь очень ограниченными сведениями о том, как сегодня идут процессы реформирования на местах, насколько сотрудники органов местного самоуправления оказались способны к переходу на новые принципы работы, каковы их профессиональные установки и предпочтения. Если отдельные социологические исследования по вопросам отношения рядовых граждан к системе и принципам местного самоуправления и проводились, то данные о том, какой видят реформу местного самоуправления те, кому уготовано ее проводить, практически отсутствуют. По нашим сведениям не проводились и всероссийские исследования современного состояния организационной и информационно-технической базы структур муниципального управления.

Таким образом, **научная (познавательная) проблема**, обусловившая проведение исследования, связана с отсутствием систематизированного знания о состоянии управленческой и технологической культуры российских структур местного самоуправления и их соответствии требованиям реформы.

Помимо научного значения, исследование имело не менее, а скорее более значимый **социальный смысл**. Вряд ли надо доказывать, что недостаток или отсутствие информации о состоянии реформируемой системы снижает эффективность самой реформы. Последствием такого положения дел может стать повышение риска неудачи реформы как из-за несогласованности представлений о ней, существующих на разных уровнях управления, так и из-за несогласованности используемых технологий управления. Последнее может привести к падению эффективности управления в данной области как на уровне отдельных муниципальных образований, так и на уровне страны в целом.

При таком подходе к пониманию проблем исследования его результатом должно было стать не только получение массива репрезентативной и достоверной информации по предмету исследования, но и разработка соответствующих управленческих рекомендаций. Соответственно, исследовательская работа была необходима как для адекватной оценки способности органов и должностных лиц местного самоуправления решать задачи, которые ставит перед ними реформа системы местного самоуправления, так и для возможных корректировок в характере самой реформы и разработки предложений по необходимым управленческим воздействиям в «проблемных» зонах.

¹ В данном сборнике термин "**муниципальный управляющий**" используется как обобщенный, охватывающий все основные типы работников органов местного самоуправления: собственно *управляющих*, т.е. людей, профессионально занимающихся муниципальным управлением и работающих в органах муниципального управления не обязательно по месту жительства (в России таких работников сегодня почти нет), *муниципальных служащих* – людей, занятых в органах местного самоуправления в соответствии с нормативно-правовыми документами о муниципальной службе, и *депутатов*, избранных в представительные органы местного самоуправления и работающих там на освобожденной либо не освобожденной основе. – прим. ред.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исходя из сказанного, **цель** исследования была сформулирована как получение достоверной информации, необходимой для выработки рекомендаций:

- по проведению эффективной и согласованной политики реализации реформы местного самоуправления на всех уровнях, в т.ч. по снижению рисков реформы, связанных с субъективным (человеческим) фактором;
- по повышению эффективности управления на муниципальном уровне в контексте совершенствования деятельности всей системы власти в стране, включая предложения по совершенствованию организационно-технических и информационных технологий управления муниципальным образованием.

В соответствии с требованиями к программе любого социологического исследования, были выделены и определены **объект и предмет** исследования.

Согласно исходной концепции, в качестве *объекта* исследования рассматривались системы местного самоуправления, включающие две основные компоненты: структуры управления муниципальным образованием, обладающие определенной организационно-технической и информационной базой, а также муниципальные управленцы, т.е. активные «субъекты», осуществляющие реформу на местах. Таким образом, можно сказать, что объект исследования был представлен следующими основными категориями: «*муниципальное образование*», «*структура управления муниципальным образованием*», «*муниципальный служащий*».

Напомним, что по российскому законодательству (см. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), *муниципальным образованием* является городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. *Структура управления муниципальным образованием* включает органы представительной и исполнительной власти муниципального образования, а к *выборным должностным лицам и муниципальным служащим* относятся главы муниципальных образований, иные выборные должностные лица местного самоуправления (депутаты местного законодательного органа), иные должностные лица структур местного самоуправления (служащие исполнительных органов).

Предмет исследования, т.е. набор основных характеристик объекта, подлежащих изучению и анализу, включал две основные составляющие: *субъективные представления* выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих о реформе местной власти в России и *состояние (основные характеристики) информационно-технической базы* структур муниципального управления и потребности в ее развитии.

Таким образом, основные **задачи**, поставленные перед исследованием, можно было разделить на два класса:

1. Задачи исследования и анализа субъективных представлений муниципальных служащих о принципах организации системы местной власти в России, в том числе:
 - описание основных стереотипных комплексов представлений респондентов о системе местного самоуправления и о реформе местного самоуправления;
 - построение типологии субъективных представлений муниципальных служащих о процессах реформирования системы местного самоуправления;

- определение главных факторов рассогласования концептуальных моделей реформы местного самоуправления и различных типов представлений о ней;
 - определение основных факторов, влияющих на формирование того или иного стереотипного комплекса представлений муниципальных служащих, в частности организационных, социально-психологических и информационных факторов.
2. Задачи исследования и анализа состояния (основных характеристик) организационно-технических и информационных систем и технологий, используемых в системах муниципального управления, в том числе:
- анализ состояния информационно-технической базы в системе управления муниципальным образованием;
 - анализ уровня и характера использования организационно-технических и информационных технологий в управлении;
 - выявление главных факторов, влияющих на процессы информатизации муниципального управления.

С учетом прикладного характера исследования, его конечным предназначением являлась разработка управленческих рекомендаций по информационному сопровождению реформы местного самоуправления и формированию программ переподготовки муниципальных служащих, а также по построению соответствующих систем организационно-технического и информационного сопровождения реформы местного самоуправления и муниципального управления. Выработка таких рекомендаций также была включена в перечень основных задач, стоящих перед исследованием.

ПРОГРАММА И МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Концептуальная и методологическая подготовка исследования

Методологической основой исследования являлось выборочное социологическое обследование ряда органов местного самоуправления и структур муниципального управления, которое предполагало:

- Формализованный опрос депутатов представительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих (глав администраций, их заместителей, руководителей ведущих отделов, специалистов и проч.);
- Сбор информации об объекте исследования в части, относящейся к состоянию организационной структуры и информационно-технической базы систем управления муниципальных образований. Этот раздел включал сбор данных об организационно-штатных и функциональных структурах местных администраций, а также о состоянии (характеристиках) информационно-технической базы систем муниципального управления;
- Аналитический обзор косвенных источников информации по теме исследования и экспертных интервью.

В ходе первого этапа проведения исследования была проработана и определена его концептуальная база (разработана Программа исследования, проведен системный анализ основных понятий, разработаны подходы к анализу данных и т.д.) и осуществлена организационная подготовка к этапу сбора данных (разработана выборка и инструментарий, инструкции по сбору данных, план проведения “полевого” этапа).

Отдельной частью работы, носившей подготовительный характер, было формирование базы документальных источников по теме исследования и их анализ, а также проведение постановочных интервью с экспертами по проблематике исследования. Всего было проведено пять таких интервью, три из которых – по тематике первой части исследования (роль

“субъективного фактора” в реформе местного самоуправления), и два – по проблемам информационно-технической базы структур местного управления.

В частности, при обсуждении вопросов, связанных с первой частью исследования, эксперты высказали свои представления и оценки о значении субъективного фактора в реформировании системы местного самоуправления, об основных субъектах процесса реформирования и их роли в этом процессе, о главных факторах, определяющих перспективы реформы, об основных тенденциях развития системы местного самоуправления в России и проблемах этого процесса, наконец, о самой концепции реформы системы местного самоуправления и проблемах ее нормативно-правового обеспечения.

Кроме того, был подготовлен обзор документальных источников по исследуемой теме, включавший тексты основных нормативных актов, закрепляющих принципы реформирования системы местного самоуправления, аналитические материалы по данной теме и подборку статей дискуссионного характера.

Анализ вышеуказанных источников помог точнее определить содержательную проблематику исследования, сформировать его концептуальные основания и уточнить рабочие гипотезы исследования.

2. Системный анализ основных понятий

Один из главных разделов программы исследования содержит системный анализ основных понятий, составляющих его концептуальную модель. Этот анализ был проведен в точном соответствии с концепцией исследования, с определением его объекта и предмета.

В качестве основной категории исследования рассматривалось понятие *субъективных представлений муниципальных служащих о реформе местной власти в России*.

Данное понятие является достаточно широким и допускает разные интерпретации. При его операционализации, т.е. последовательной “расшифровке” через систему более конкретных частных понятий, которые в конечном счете “переводятся” в формулировки вопросов анкеты, мы руководствовались принципами значимости (были выделены самые главные аспекты, отражающие взгляды респондентов на проблемы местного самоуправления) и возможности формализации (т.е. возможности измерения этих представлений для последующего анализа).

Понятие “субъективных представлений” было определено как совокупность ценностных установок, когнитивных представлений и ожиданий респондентов, характеризующих их отношение к процессам реформирования системы местной власти и к основным принципам местного самоуправления.

Таким образом, были выделены два основных аспекта: (1) представления оценочного характера о состоянии системы местного самоуправления, включающие оценки на двух уровнях: страны в целом и конкретного муниципального образования; (2) представления о процессах, происходящих в системе местного самоуправления, т.е. о ходе и перспективах ее реформирования (“динамический аспект”). В свою очередь, для анализа представлений первой группы предполагалось сопоставление представлений респондентов о текущей ситуации и об идеальной ситуации в сфере местного самоуправления.

На основе этих положений были конкретизированы основные составляющие категории “субъективные представления”:

1. Ценностные установки респондентов в отношении принципов организации местной власти и системы муниципального управления. Описание “идеального образа” системы муниципального управления, выражаемого через представления о:
 - полномочиях и предметах ведения структур муниципального управления,
 - основных целях и задачах системы муниципального управления,
 - основных принципах управления и организации деятельности в структурах местной власти.

2. Представления респондентов о текущей ситуации в сфере муниципального управления и местного самоуправления, в частности:
 - о соответствии текущей ситуации в структуре управления муниципальным образованием представлениям “идеальному образу” системы муниципального управления,
 - об актуальных проблемах муниципального управления в конкретном муниципальном образовании.
3. Отношение респондентов к процессам реформирования системы местной власти в России и их ожиданий от реформы местного самоуправления, в частности:
 - мнения о необходимости реформы системы местной власти,
 - представления об основных целях и задачах реформы,
 - оценки хода реформы в конкретных системах муниципального управления (на уровне отдельных муниципальных образований, регионов, страны в целом) и перспектив реформы местного самоуправления,
 - представления об основных факторах, определяющих ход реформирования системы местной власти

Как уже упоминалось, второй класс задач, стоящих перед исследованием, включал анализ информационно-технической базы структур муниципального управления.

Основные категории этого раздела были определены следующим образом.

1. Состояние (основные характеристики) информационно-технической базы структур муниципального управления.
2. Потребности в развитии информационно-технической базы структур муниципального управления.
3. Основные факторы, влияющие на процессы информатизации системы управления муниципальным образованием.

3. Схема построения и структура выборки

В ходе первого этапа реализации проекта была разработана схема построения и структура выборочной совокупности (выборки). Было построено две выборки: муниципальных образований, представляющую муниципальные образования Российской Федерации, и муниципальных служащих – сотрудников органов управления этих муниципальных образований.

3.1. Выборка муниципальных образований

Выборка муниципальных образований включила 100-110 органов местного самоуправления, представляющих:

- разные географические зоны и регионы России (8-12 регионов),
- разные типы муниципальных образований по числу жителей (2-3 типа),
- разные типы муниципальных образований по статусу образования (3-4 типа),

В соответствии с изложенным пониманием объекта исследования выборка была построена как многоступенчатая квотная и содержала следующие ступени.

Схема отбора муниципальных образований включала реализацию следующих последовательных шагов:

- 1) Разделение территории Российской Федерации на семь крупных географических зон, учитывающее экономические и географические особенности территории и отбор регионов внутри каждой географической зоны (см. табл. 1).

Таблица 1.

Географическая зона	Регионы, включенные в выборку
Центр	Московская, Ярославская, Воронежская обл.
Север	Санкт-Петербург и Ленинградская, Архангельская обл.
Юг	Ростовская обл.
Поволжье	Татарстан, Волгоградская обл.
Урал	Пермская обл., Башкортостан
Западная Сибирь	Кемеровская обл., Тюменская обл..
Восточная Сибирь и Дальний Восток	Красноярский край

- 2) Отбор внутри регионов конкретных муниципальных образований в соответствии с квотным заданием, построенным на основе характеристик муниципальных образований.

Выборка муниципальных образований включала в себя 4 группы, выделенные по критерию административно-территориального статуса и численности населения:

- столицы субъектов РФ (и районы столичных городов)
- города областного значения
- малые города и поселки городского типа
- сельские районы

Эти группы были представлены в каждой из географических зон, примерно в равном соотношении.

При этом внутри группы “столицы субъектов РФ” были выделены подгруппы “столичные города” (13 муниципальных образований) и “городские районы столиц субъектов РФ” (13 муниципальных образований). В каждой указанной столице в выборку был включен один городской район, являющийся самостоятельным муниципальным образованием.

Внутри группы “города областного значения” были выделены подгруппы “крупные города” с численностью 250 тыс. - 1 млн. жителей (8 муниципальных образований) и “средние города” с численностью 50-250 тыс. жителей (19 муниципальных образований).

Третья группа включила в себя малые города (до 50 тыс. жителей) и поселки городского типа и не содержала внутреннего разделения на подгруппы (25 муниципальных образований).

Группа “сельские районы”(25 муниципальных образований) включала 2 типа районов:

- а) имеющие на своей территории другие муниципальные образования;
- б) не имеющие на своей территории других муниципальных образований (район и районный центр являются одним муниципальным образованием).

Кроме административно-территориального статуса, при построении выборки муниципальных образований учитывались следующие характеристики:

- финансово-бюджетная обеспеченность муниципальных образований (муниципальные образования - доноры и дотационные муниципальные образования);
- наличие опыта реформирования структур муниципального управления.

В целом предполагалось включение в выборку не менее 15 муниципальных образований - доноров бюджета субъекта РФ.

3.2. Выборка респондентов

Выборка респондентов должна включила 300-330 респондентов, представляющих различные должностные (статусные) уровни.

Отбор респондентов производился в каждом муниципальном образовании в соответствии со следующей структурой органов местного самоуправления.

Исполнительные органы:

- Высший управленческий состав: мэры, главы администраций, советники и заместители глав администраций
- Средний управленческий состав: руководители комитетов, департаментов, управлений, начальники отделов.
- Низший управленческий состав: специалисты, сотрудники.

Представительные органы:

- Председатель представительного органа местного самоуправления
- Руководители комитетов представительного органа местного самоуправления
- Депутаты представительного органа местного самоуправления

В каждом муниципальном образовании происходил отбор трех респондентов, представлявших соответственно высший, средний и низший уровни управления.

4. Инструментарий исследования

Следующим шагом была разработка инструментария исследования, а также инструкций по сбору данных. Инструментарий включал: (1) “анкету 1” для проведения опроса респондентов – сотрудников органов управления муниципальных образований; (2) “информационную карточку” для сбора данных об объективных характеристиках муниципальных образований и (3) “анкету 2” для сбора данных о состоянии информационно-технической базы структуры управления муниципальных образований.

4.1. Анкета 1

Анкета 1 была предназначена для опроса сотрудников исполнительных и представительных органов местного самоуправления по теме «Роль субъективного фактора в становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации».

Логика разработки вопросов анкеты была основана на концептуальной модели исследования (см. раздел «системный анализ основных понятий»).

При разработке анкеты большое значение было уделено тем сферам системы местного самоуправления, в которых, по мнению экспертов, сегодня происходят наиболее существенные изменения. В частности, это касается области взаимоотношений структур местного самоуправления и органов государственной власти, проблем взаимодействия органов муниципального управления с населением, вопросов, связанных с профессиональной квалификацией муниципальных управленцев.

Первые два раздела анкеты 1 содержали вопросы, позволяющие выявить представления респондентов о текущем и желательном состоянии системы местного самоуправления (таблица 2).

Таблица 2.

	«Идеальный образ» системы местного самоуправления	Текущая ситуация в системе местного самоуправления
В стране в целом	<ul style="list-style-type: none"> • Роль органов местного самоуправления в системе государственного устройства • Основные приоритеты деятельности органов местного самоуправления • Критерии, по которым население должно оценивать деятельность органов местного самоуправления • Практика взаимодействия органов местного самоуправления с населением (ценность активности населения, активность населения как элемент и критерий эффективности муниципального управления) • Направленность социальной политики в муниципальном образовании • «Образ идеального руководителя муниципального образования»: <ul style="list-style-type: none"> • Профессиональный опыт, наиболее полезный для руководства муниципальным образованием • Профессиональные качества руководителя, определяющие успешность муниципального управления 	<ul style="list-style-type: none"> • Основные факторы, определяющие успех в управлении органами местного самоуправления • Основные препятствия на пути развития системы местного самоуправления в стране
В конкретном муниципальном образовании по месту работы респондента	<ul style="list-style-type: none"> • Первоочередные задачи деятельности органов местного самоуправления данного муниципального образования 	<ul style="list-style-type: none"> • Взаимоотношения органов местного самоуправления муниципального образования с органами государственной власти субъекта Федерации • Факторы, мешающие повышению эффективности их взаимодействия • Формы самоорганизации населения, существующие в муниципальном образовании • Взаимоотношения населения и органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании: степень информированности, интереса и доверия жителей к органам местного самоуправления, реального участия в решении

		<p>проблем, степени учета интересов населения в работе органов местного самоуправления</p> <ul style="list-style-type: none"> • Конкретные формы взаимодействия между органами местного самоуправления и населением, практикуемые в муниципальном образовании
--	--	--

Раздел 3 был посвящен теме реформирования системы местного самоуправления и включил вопросы, описывающие представления респондентов о ходе этого процесса, в частности:

- оценки хода реформы местного самоуправления,
- мнения о факторах, определяющих успех реформы местного самоуправления,
- оценки перспектив и прогноз хода реформы местной власти.

Раздел 4 содержал вопросы, выявляющие характеристики респондентов, необходимые для анализа основных факторов, влияющих на формирование этих представлений:

- социально-психологические характеристики респондентов (стиль лидерства и уровень субъективного контроля),
- поле профессиональной коммуникации,
- информационное поле,
- предпочтения и потребности в области профессионального образования и повышения квалификации.

Вопросы анкеты в основном носили закрытый характер, т.е. имели конкретный набор альтернативных ответов.

Рекомендовалось проведение опроса методом формализованного интервью, при этом использовались различные варианты:

- (1) Проведение интервью по анкете: интервьюер устно задает вопросы респонденту и сам фиксирует ответы, отмечая номера соответствующих кодовых позиций или текст «открытых» вопросов, при этом у респондента есть текст анкеты, что позволяет ему воспринимать текст вопросов визуально, а не только на слух. Обязательным требованием в этом случае была личная подпись респондента на анкете, удостоверяющая правильность ее заполнения.
- (2) Заполнение анкеты респондентом в присутствии интервьюера. В этом случае интервьюер должен был подробно проинструктировать респондента о способе заполнения анкеты и проконтролировать полноту ее заполнения.
- (3) Самозаполнение анкеты респондентом (наименее желательный, но допустимый вариант). В этом случае интервьюер должен был подробно проинформировать респондента о проводимом исследовании, проинструктировать его о способе заполнения анкеты, и проконтролировать полноту ее заполнения.

В ходе исследования предполагался сбор достоверной информации о характеристиках муниципального образования, его структуры управления и информационно-технической базы. Таким образом, ожидаемым результатом в этой части был *информационный массив данных* по

всем муниципальным образованиям, включенным в выборку, и содержащий следующие сведения:

- информацию об общих формальных характеристиках муниципального образования и его структуры управления, для получения которой была разработана специальная *информационная карточка*;
- информацию о состоянии информационно-технической базы структуры управления муниципальным образованием, получение которой предполагало проведение интервью с руководителем отдела информатизации (автоматизации) Администрации муниципального образования по специально разработанной анкете (*анкета 2*);
- дополнительную информацию об организационной структуре и информационно-технической базе структуры управления муниципальным образованием, зафиксированную в *официальных документальных источниках*.

4.2. Информационная карточка муниципального образования

Информационная карточка была разработана для сбора данных об общих формальных характеристиках муниципального образования и его структуры управления.

Сбор этих сведений имел как самостоятельное предназначение – для последующего анализа основных характеристик выборки муниципальных образований, так и «вспомогательное» – для анализа других данных, полученных в результате исследования, в зависимости от этих характеристик. Таким образом, изначально закладывалась возможность последующего анализа, во-первых, представлений респондентов, и во-вторых, состояния организационной структуры и информационно-технической базы структуры управления муниципальным образованием в зависимости от значимых характеристик муниципального образования.

Информационная карточка включала следующие параметры:

1. Общие характеристики муниципального образования:
 - название,
 - административно-территориальный статус,
 - численность населения,
2. Экономические характеристики муниципального образования:
 - уровень финансово-бюджетной обеспеченности муниципального образования,
 - характер бюджета по степени дотируемости,
 - наличие в муниципальном образовании градообразующих предприятий,
 - существование прецедентов проведения в муниципальном образовании инвестиционных программ западными партнерами,
3. Степень развития системы местного самоуправления:
 - выборность главы муниципального образования (глава муниципального образования избирается населением, представительным собранием или назначается),
 - существование договора или иного правового акта о разграничении предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации,
 - количество законодательных инициатив, поступивших от муниципального образования в законодательное собрание субъекта Федерации за 1998 год,
 - членство муниципального образования в ассоциациях муниципальных образований, общественных организациях/объединениях муниципальных образований,

- участие представителей органов местного самоуправления муниципального образования в работе консультативно-совещательных инстанций (комитетов, советов, собраний) при органах государственной власти
4. Характеристики структуры управления муниципальным образованием:
- название представительного органа муниципального образования,
 - характер работы депутатов представительного органа муниципального образования (на постоянной профессиональной основе, на “общественных началах”, другое),
 - наличие опыта реорганизации структуры управления муниципальным образованием.
5. Характеристики информационно-технической базы органа управления муниципальным образованием:
- наличие в муниципальном образовании научно-образовательных учреждений, связанных с компьютерной тематикой (НИИ, вузы), их количество и названия ведущих организацией в этой области,
 - объем средств, поступающих на программы информатизации/автоматизации структуры управления муниципальным образованием, в т.ч. из определенных источников,
 - наличие у муниципального образования и его предприятий общих планов развития информационных систем,
 - наличие в структуре управления муниципальным образованием отдела информатизации.

Сбор информации по данному разделу происходил методом обращения к документальным источникам и экспертам - сотрудникам системы управления муниципальным образованием).

При этом лица, проводившие сбор данных (интервьюеры) располагали определенной свободой в выборе источников информации, в зависимости от административно-территориального статуса и величины муниципального образования, сложности структуры управления им, от того, насколько информация о данном муниципальном образовании и его структуре управления децентрализована или, наоборот, сконцентрирована у определенных экспертов, либо в определенных отделах. Главное требование к предоставляемой информации состояло в ее достоверности и максимальной полноте.

При этом было рекомендовано использование следующих источников информации.

Наиболее общие данные (название муниципального образования, административно-территориальный статус, численность населения, наличие градообразующих предприятий) могли быть внесены непосредственно организацией, проводящей опрос.

Можно было получить полную информацию по всем параметрам части 1 информационной карточки у респондента - сотрудника высшего уровня структуры управления муниципальным образованием. В случае невозможности получения полной информации у этого сотрудника нужно было обратиться к другим экспертам (в частности, по рекомендации сотрудника высшего звена управления). Так, для получения информации об экономических характеристиках муниципального образования следовало обратиться к руководителю соответствующего департамента/управления/отдела Администрации (финансового или экономического) либо к официальным документальным источникам, содержащим эти характеристики. Для получения информации юридического характера следовало обратиться к экспертам подразделения, ведающего юридическими вопросами либо к официальным документальным источникам. Вопросы, связанные с информатизацией/автоматизацией системы управления, могли быть адресованы руководителю соответствующего подразделения.

Необходимым требованием при заполнении карточки было описание использованных источников информации и указание причин отказа в случае, если информацию по отдельным вопросам получить не удалось.

4.3. Анкета 2

Сбор информации производился путем опроса руководителя отдела информатизации/автоматизации системы управления муниципальным образованием. В случае отсутствия такого отдела как структурной единицы в системе управления муниципальным образованием следовало обратиться к руководству муниципального образования с просьбой определить для заполнения этой части анкеты ответственного сотрудника, компетентного в вопросах состояния и развития информационно-технической базы системы управления муниципальным образованием. Опрос проводился методом самозаполнения анкеты, интервьюер должен был проконтролировать полноту ее заполнения.

Основные блоки анкеты 2 отражали структуру задач, определенных для этой части исследования. Ниже приведена структура анкеты.

I. Текущее состояние информационно-технической базы структуры управления муниципальным образованием.

1. Техника:

- количество и основные характеристики средств вычислительной техники, используемых в структуре управления муниципальным образованием.

2. Программное обеспечение:

- общее программное обеспечение (типы операционных систем, прикладных программ и систем управления базами данных, используемых в структуре управления муниципальным образованием, их конкретное предназначение),
- специализированное программное обеспечение, используемое в структуре управления муниципальным образованием (его характеристика, подразделения, в которых оно используется, субъект принятия решения об использовании программного обеспечения, источник его появления, задачи, решаемые с его помощью),
- базы данных (централизованные, локальные, распределенные).

3. Информационные технологии:

- коммуникационные каналы, используемые для обеспечения удаленного доступа к Internet, региональным базам данных и др.,
- другие способы передачи информации, используемые административными службами,
- основные характеристики используемого оборудования,
- основные характеристики используемых средств контроля и диагностики локальной сети,
- оборудование, применяемое для связи с удаленными пользователями,

4. Используемые решения по обеспечению безопасности и защите информации:

- существование в структуре управления муниципальным образованием отдела защиты информации,
- системы обеспечения безопасности, функционирующие в структуре управления муниципальным образованием,
- системы защиты информации, используемые в структуре управления муниципальным образованием,
- планируемые мероприятия по обеспечению информационной безопасности,
- решение проблемы 2000 года,

5. Кадры:

- существование и характеристики отдела информатизации (количество сотрудников, сертифицированных специалистов, задачи автоматизации, решаемые отделом),
- использование персоналом системы управления муниципальным образованием компьютерной техники,
- использование компьютера руководством муниципального образования высшего и среднего звена.

II. Потребности в развитии информационно-технической базы структуры управления муниципальным образованием.

6. Техника:

- Планы по установке структурированных кабельных систем, других технических систем, приобретение сетевого оборудования, использования решений Internet/Intranet

7. Программное обеспечение:

- существование планов и программ информатизации системы управления муниципальным образованием (направления информатизации, планируемые сроки, субъекты решения, конкретные задачи),
- планы по использованию и внедрению комплексных информационных систем,
- планы по работе с компаниями, предоставляющими услуги в области компьютерных технологий.

4.4. Дополнительные документальные источники информации

Третья часть информационного массива по муниципальным образованиям включала документальные источники. В ходе проведения исследования по каждому муниципальному образованию должны были запрашиваться документы, включающие:

- 1) схему организационной структуры управления исполнительного органа местного самоуправления;
- 2) схему организационной структуры отдела информатизации/автоматизации (в случае его наличия);
- 3) тексты планов или программ информатизации структуры управления муниципальным образованием (в случае их наличия);
- 4) тексты регламентирующих документов, описывающих информационные потоки между структурой управления муниципальным образованием и другими подразделениями (в случае их наличия).

СБОР ДАННЫХ (ПОЛЕВОЙ ЭТАП ИССЛЕДОВАНИЯ)

1. Сбор первичной информации и контроль качества

Полевой этап исследования был проведен в период с 7 по 30 апреля 1999г.

Опрос был проведен в *103 муниципальных образованиях* Российской Федерации в соответствии со структурой выборки, утвержденной в Программе исследования.

Во время проведения опроса были произведены отдельные замены точек опроса. В некоторых случаях были получены официальные отказы в проведении исследования. В основном это касается муниципальных образований в Республике Татарстан (гг. Набережные Челны, Нижнекамск, Альметьевск), что было мотивировано необходимостью прямого запроса

Президента РФ Президенту Республики Татарстан. Официальный отказ в заполнении анкеты №2 был получен в г. Красноярск; обоснование отказа состояло в том, что эта информация является коммерческой тайной муниципального образования.

В результате собран следующий информационный массив (табл. 3):

Таблица 3.

<i>Материал</i>	<i>Включено в обработку данных</i>
Анкеты 1	305
Информационные карточки по муниципальным образованиям	100
Анкеты 2	90
Схемы организационных структур управления муниципальным образованием	72
Другие документальные источники	22

При получении материалов был проведен 10%-ный контроль выборки методом телефонного опроса. Объем подконтрольной подвыборки составил 30 респондентов. Контроль не выявил нарушений процедуры исследования и позволил собрать дополнительную информацию о замечаниях респондентов. Разброс мнений был велик от нейтрально-исполнительского отношения к анкете до острой заинтересованности в отдельных темах и проблемах местного самоуправления (в частности, отношений с государственной властью, с населением, проблемах повышения квалификации).

2. Основные характеристики выборочной совокупности муниципальных образований

2.1. Региональная структура выборки

Регион	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Московская область	8,7
Пермская область	7,8
Ростовская область	7,8
Воронежская область	8,7
Волгоградская область	7,8
Ярославская область	5,8
Санкт-Петербург и Ленинградская область	9,7
Красноярский край	7,8
Башкортостан	7,8
Архангельская область	7,8
Тюменская область	8,7
Кемеровская область	5,8
Татарстан	5,8

2.2. Тип муниципальных образований по численности/статусу

Статус муниципального образования	% в выборочной совокупности
--	------------------------------------

	муниципальных образований
Столица субъекта РФ или район столицы	24,6
Крупный город областного значения (250 тыс. – 1 млн. жителей)	5,9
Средний город областного значения (50 – 250 тыс.)	22,6
Малый город, поселок городского типа	16,7
Сельский район	30,2

2.3. Экономические характеристики муниципальных образований

Дотационность муниципальных образований.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Муниципальные образования -доноры	44,5
Дотационные муниципальные образования	48,0
Другое	7,5

Обеспеченность бюджета.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
До 1000 рублей	28,9
1000-1500 рублей	30,1
1501-2000 рублей	19,3
Более 2000 рублей	21,7

2.4. Характеристики муниципальных образований по критерию развитости системы местного самоуправления

Выборность главы муниципального образования.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Глава муниципального образования избирается населением	74,4
Глава муниципального образования назначается	23,6
Глава муниципального образования избирается представительным собранием	2,0

Существование договора или иного правового акта о разграничении предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Есть	30,6
В процессе разработки	16,3
Нет	43,9
Информация по этому вопросу отсутствует	9,2

Количество законодательных инициатив, поступивших от муниципального образования в законодательное собрание субъекта Федерации за 1998 год.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Есть	30,6
В процессе разработки	16,3
Нет	43,9

Характер работы депутатов представительного собрания.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
На постоянной основе	2,2
На общественных началах	68,5
Другое (смешанная форма)	29,3

Членство в ассоциациях муниципальных образований.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
муниципальное образование не участвует в работе ассоциаций муниципальных образований	38,8
муниципальное образование является участником одной ассоциации	29,6
муниципальное образование является участником нескольких ассоциаций	31,6

Участие представителей органов местного самоуправления муниципального образования в работе консультативно-совещательных инстанций при органах государственной власти.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Участвуют	60,2
Не участвуют	39,8

Наличие опыта реорганизации структуры управления муниципального образования.

Тип муниципального образования	% в выборочной совокупности муниципальных образований
Есть опыт реорганизации	57,1
Нет опыта реорганизации	42,9

3. Основные характеристики выборочной совокупности респондентов

3.1. Распределение группы респондентов по статусу

Принадлежность к исполнительным/представительным органам местного самоуправления.

	% в выборочной совокупности
Исполнительные органы местного самоуправления	63,3
Представительные органы местного самоуправления	36,7

Должностной статус.

	% в выборочной совокупности
Высшее звено управления	34,8
Среднее звено управления	34,4
Нижнее звено управления	30,8

Принадлежность к статусным группам в структуре органов местного самоуправления.

	% в выборочной совокупности		Всего
	Исполнительные органы местного самоуправления	Представительные органы местного самоуправления	
Высшее звено управления	28,2	6,6	34,8
Среднее звено управления	25,2	9,2	34,4
Нижнее звено управления	9,8	21,0	30,8
Всего	63,2	36,8	

3.2. Социально-демографические характеристики группы респондентов

Распределение группы по полу.

	% в выборочной совокупности
Мужчины	60,0
Женщины	40,0

Распределение группы по возрасту.

	% в выборочной совокупности
До 30 лет	5,4
30-39 лет	16,8
40-49 лет	43,8
50-59 лет	27,9
60 лет и старше	6,1

Распределение группы по уровню образования.

	% в выборочной совокупности
--	-----------------------------

Высшее	93,6
Среднее, среднее специальное и незаконченное высшее	6,4

3.3. Профессиональные характеристики группы респондентов

Стаж работы в системе управления данного муниципального образования.

	% в выборочной совокупности
До 3 лет	27,6
3-5 лет	24,8
6-9 лет	25,1
10 лет и более	22,5

Стаж работы в занимаемой должности.

	% в выборочной совокупности
До 2 лет	15,5
2-3 года	39,3
4-9 лет	33,1
10 лет и более	12,1

АНАЛИЗ И ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ДАННЫХ

Был проведен содержательный анализ по всем вопросам анкеты 1 и поиск зависимостей субъективных представлений респондентов от их профессиональных, социокультурных и личностных характеристик, а также от характеристик систем управления их муниципальных образований.

Наиболее существенные различия были найдены в ответах респондентов в зависимости от следующих факторов:

- принадлежность к исполнительным или представительным органам власти;
- должностной статус (принадлежность к высшему, среднему или нижнему звену управления),
- выборность главы муниципальных образований, к которым относятся опрошенные (работают ли они в органах управления муниципальных образований, где существует местное самоуправление, т.е. глава администрации избирается населением, или где глава администрации назначается главой региональной администрации).

При анализе ряда вопросов производился поиск закономерностей более конкретного характера (например, при изучении представлений опрошенных об образе идеального руководителя муниципального образования было проведено их сопоставление с реальным опытом управленческой работы опрошенных).

Полученные результаты исследования представлений муниципальных служащих подтверждают, что “субъективный фактор” играет существенную роль в процессах реформирования системы местного самоуправления. Даже по мнению самих опрошенных, его значимость зачастую превышает роль “объективных” факторов для успешности преобразований в конкретных муниципальных образованиях.

В результате исследования удалось описать основные характеристики представлений опрошенных о современном состоянии системы местного самоуправления в России, их оценки хода ее реформирования. Полученные данные позволили понять общие черты и особенности восприятия этих вопросов разными группам респондентов, выделить расхождения в понимании ими ряда процессов, определить «проблемные» точки реформы, требующие особого внимания при дальнейшем проведении преобразований.

Отдельным результатом исследования стал анализ организационных структур систем управления муниципальных образований. В ходе исследования было проанализировано 58 органов управления (Администраций) муниципальных образований.

Были применены следующие способы анализа оргструктур:

- выделение направлений связи от одного функционального места в оргструктуре к другому (отдельно по горизонтали и вертикали);
- определение масштаба управляемости;
- установление взаимосвязей выделенных параметров с основными характеристиками муниципальных образований (административно-территориальный статус, численность населения, географическое расположение).

Исследование позволило получить подробную характеристику современного состояния информационно-технической базы структур управления муниципальных образований, выделить основные тенденции, факторы и проблемы развития систем автоматизации и информатизации органов местного самоуправления, определить основные потребности этих структур в области информатизации и изучить их установки в отношении приобретения и использования информационных систем.

Подробнее о полученных результатах см. библиографию.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Островская Т.В., Возжова Н.П., Туманова С.В. "Реформа местного самоуправления и система местной власти: представления муниципальных служащих" // "Городское управление", №12, 1999г.
2. Островская Т.В., Туманова С.В. "Управленческий аспект становления и развития местного самоуправления и система местной власти" // Сб. "Местное самоуправление в России". Материалы круглого стола, проведенного в рамках специализированной выставки-конференции "Управление-99", Москва, 1999г.
3. Возжова Н.П., Островская Т.В., Туманова С.В., "Местная власть и реформа местного самоуправления в представлениях муниципальных служащих // Статья готовилась к печати в альманахе "Полития" в начале 2000 г.
5. Райков А.Н. «Информационные технологии в муниципальном управлении» // Сб. "Местное самоуправление в России". Материалы круглого стола, проведенного в рамках специализированной выставки-конференции "Управление-99", Москва, 1999г.