

Островская Т.В.,
консультант отдела изучения общественного мнения
Управления Президента РФ по связям с общественностью, к.с.н.

Туманова С.В.,
научный сотрудник Исследовательской группы ЦИРКОН

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СИСТЕМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ¹

В основу исследования был положен тезис о том, что ход реформы местного самоуправления определяется исключительно на местах; определяющую роль при этом в нем играют работники местных органов власти.

В ходе первой темы исследования изучались 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.

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.**

ОЦЕНКА «ТЕКУЩЕГО» СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

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.

¹ Опубликовано в сборнике «Местное самоуправление в России» (материалы круглого стола в рамках выставки-конференции «Управление-99»). М., 1999.

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.**

***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)*

Варианты ответов:

- *Эффективное использование местных ресурсов – 49,8 (% респондентов)*
- *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 – 2,6*

2.2. 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%).*

2.2.1. 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.

2.2.2 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.

3. РЕФОРМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

3.1 Оценка хода реформы местного самоуправления

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

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

Варианты ответов:

- **Безусловно да – 19,1 (% респондентов)**
- **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).

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

Варианты ответов:

- Изменилась структура управления, произошла реорганизация – 54,1
- 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.

3.2. 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.

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

Варианты ответов:

- Благоприятные нормативно-правовые условия в данном субъекте Федерации – 3,23 (ранг)
- 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 – 4,56
- Другое – 3,75

3.2. 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).

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

Варианты ответов:

- Будет происходить укрепление системы местного самоуправления, возрастет роль местных сообществ – 19,1
- 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 – 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 государственного власти в известной степени выполняется.