

На правах рукописи

Небога Виталий Святославович

**Городской муниципалитет в социально-экономическом
пространстве региона:
тенденции и реальные практики взаимодействия**

Специальность 22.00.03 – экономическая социология и демография

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Саратов – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет им Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Аникин Леонид Сергеевич

Официальные оппоненты: Красильников Олег Юрьевич,
доктор экономических наук, профессор,
Саратовский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского,
профессор кафедры экономической
теории и национальной экономики

Тарская Ольга Юрьевна,
кандидат социологических наук,
доцент, Поволжский институт имени
П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации,
доцент кафедры психологии и
педагогике профессиональной
деятельности

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Волгоградский
государственный университет»

Защита состоится 30 мая 2012 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.243.06 по социологическим наукам при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Б. Казачья, 120, корп. VII, ауд. 216.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Автореферат разослан 28 апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Д.В. Покатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях развития российского общества городской муниципалитет имеет особое значение в процессе становления и развития социального государства и гражданского общества. Городской муниципалитет позволяет распределить многие функции государственной власти на местном уровне, а также перенести принятие решений по многим вопросам местной жизни в территориальные сообщества, тем самым, стимулируя активность граждан и обеспечивая их постоянное и заинтересованное участие в решении местных проблем.

Социальное государство может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления, в этот процесс организации которой вовлекается политически и экономически активная часть населения на местах. Наиболее реальной формой участия граждан в создании условий своей собственной жизни в региональном социально-экономическом пространстве являются городские муниципалитеты. Здесь граждане имеют возможность самостоятельно решать вопросы организации своей жизнедеятельности и нести за это полную ответственность, а городской муниципалитет в значительном объеме обеспечивает их интересы и права.

Современное российское общество только приближается к стандартам и условиям жизнедеятельности населения развитых демократических государств. Хотя уже сформировался новый уровень властных отношений на местах, позволяющих обеспечить заинтересованное участие социально и экономически активного населения в решении местных проблем, социальная активность граждан остается на невысоком уровне. Это обусловлено отсутствием длительных, устойчивых демократических традиций в России, а также непоследовательностью в переустройстве общественной жизни.

В этих условиях, активизировать интерес населения к участию в решении вопросов местного значения можно только на уровне муниципалитетов. Являясь сосредоточением экономического потенциала населения и наиболее активных граждан, городской муниципалитет представляет реально действующую систему взаимодействия власти и местных сообществ.

На важность и необходимость развития системы местного самоуправления в России обращает внимание и В. В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства», где он называет городские муниципалитеты «источниками экономического роста и очагами гражданских инициатив», а местное самоуправление – «школой демократии».¹

¹ Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

Актуальность исследования определяется, таким образом, с одной стороны, тем, что само развитие городского муниципалитета является важной составляющей развития как региона, так и государства в целом, то есть практической потребностью общества, а с другой - отставанием теоретической разработки данной проблемы в современной экономической социологии.

Степень научной разработанности темы. Данная проблема привлекла к себе внимание лишь в последнее время, поскольку в советский период развития нашей страны практически не использовались такие понятия как «муниципалитет», «муниципальное управление», «муниципальная собственность», «муниципальное право». Приведенные выше термины считались буржуазными и, в силу господства советской идеологии, категорически отвергались.

В 20-х годах XX века городу, городскому муниципальному хозяйству было посвящено множество исследований. Работы таких российских исследователей как Э. Вандервельде, М.А. Курчинский, Л. А. Велихов, В.А. Ложкин, Н.П. Анциферов, А.А. Коленкин, К. Гассерт, посвящены общей характеристике города и различным тенденциям его развития. и изменения и были довольно значимы для своего времени, они в целом заложили основы будущего развития советских городов.

Проблемы, входящие в сферу развития городского хозяйства, практически всегда были в центре внимания и советских ученых. Назовем таких авторов, как Л. А. Григорян В. И. Зубарев, В. М. Иванов, В. С. Основин, которые в своих работах затрагивали многие муниципальные проблемы, не употребляя однако самого термина «муниципалитет».

Основные трудности при анализе литературы, посвященной городу и городскому муниципалитету, исходят из того факта, что данный феномен не имел самостоятельного места в исследованиях, посвященных местному самоуправлению и рассматривался лишь в качестве необходимой, «встроенной» его части.

Местное самоуправление в России развивалось на протяжении нескольких эпох, составляющих достаточно длительных хронологический период, на протяжении которого сменилось несколько политических режимов. Каждый из них характеризовался разрушением предшествовавшей политической системы и социальной структуры общества, являющейся основой для возникновения и существования института местного самоуправления и в его рамках городского муниципалитета. Соответственно, методология и подходы к исследованию данного общественного феномена были различны в разные периоды истории России.

Местное самоуправление довольно детально анализировалось в последней четверти XX века, когда появилось значительное количество работ, рассматривавших не только самоуправление «социалистическое», но и идущее ему на смену самоуправление, основанное на иных принципах, на рыночных основаниях. В России, в том числе и в Саратове сложилась целая школа

исследования проблем местного самоуправления и муниципального развития. В рассмотрении данной тематики представляют ценность работы таких саратовских социологов как: Г. В. Дыльников, Л. С. Аникин, С. И. Барзилов, А. П. Новиков, А. Г. Чернышов, Ю.Н. Аксененко.

В рамках исследования данной проблематики работали В. В. Вагин, М. Ю. Мартынов, А. А. Васильев, Е. А. Гутникова, Ю. В. Агибалов.

Значительный теоретический интерес представляют методики, возникшие в рамках западной социологической традиции. В работах зарубежных социологов и философов, в том числе Р. Арона, Т. Парсонса, Ф. Фукуямы анализируются различные общественные процессы и явления, и используется широкий спектр методологических приемов.

Интересны также работы западных специалистов в области непосредственно местного самоуправления, развития города и муниципального хозяйства: Э. Бёрджесса, Р. Парка, М. Лернера, А. де Токвиля. В. Острома. В них рассматриваются самые различные проблемы, связанные с управлением городами, муниципальным хозяйством, организацией местного самоуправления и развитием социально-экономических отношений на муниципальном уровне. Серьезным препятствием к осмыслению роли и значения развития городского муниципалитета в России является отсутствие сколько-нибудь длительной традиции в исследовании этого общественного явления. В условиях Советской России идеи муниципальной демократии, муниципальной компетенции серьезного значения не имели в силу глубокого огосударствления всех сторон общественной жизни, традиций длительного и жестко централизованного властного управления сверху всеми общественными делами, в том числе и на местном уровне.

Необходимо заметить, что «перестройка» и последовавшие за ней реформы всех сторон жизнедеятельности российских граждан вызвали серьезные изменения в законодательстве, по существу возникло муниципальное право, в изучении которого довольно значительно продвинулись отечественные юристы. В частности это В.В. Таболин, Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин, А. Н. Широков, С. Н. Юркова, С. А. Авакьян.

Исследованием муниципальной экономики занимались многие отечественные ученые – экономисты: Н.Ю.Власова, М.Б.Горный, В.Н.Иванова, А.Т.Ошурков, И.И. Скрыбина, Э. Маркварт, О. Савранская, И. Стародубровская, В. В. Радаев, А. В. Пикулькин, В. И. Коробко, Р.В. Бабун, А. А. Победин, А.И.Татаркин и др.

Большое значение в развитии социологии города оказали работы М.Вебера, К.Бюхера, Ф.Тенниса, а также, ставшая в короткое время классической, работа Л.А.Велихова посвященная основам городского хозяйства.

В целом проведенный анализ литературы дает основания говорить о том, что проблема, избранная для исследования, несмотря на её кажущуюся очевидность, сегодня еще недостаточна изучена. Многие вопросы развития городского муниципалитета в региональном социально-экономическом пространстве еще не получили должной разработки. Данная тема еще далеко себя не исчерпала и требует дальнейшего изучения и осмысления.

Актуальность проблемы и ее недостаточная разработанность побудила диссертанта обратиться к ее анализу.

Целью исследования является рассмотрение места и роли городского муниципалитета в модернизации регионального социально-экономического пространства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие научные **задачи**:

- уточнить категориальный аппарат и методологические основания исследования;
- выявить и дать характеристику этапам развития местного самоуправления в истории России;
- рассмотреть особенности городского муниципалитета и показать его место в региональном социально-экономическом пространстве;
- проанализировать состояние и эффективность практик социального взаимодействия городского муниципалитета с органами власти различных уровней и населением местного территориального сообщества;
- обобщить и проанализировать социально-экономические функции городского муниципалитета на местном уровне в решении городских проблем;
- обосновать пути и методы создания эффективного взаимодействия городской муниципальной власти с населением.

Объект исследования – региональное социально-экономическое пространство.

Предмет исследования – городской муниципалитет в модернизации социально-экономических практик регионального сообщества.

Теоретико-методологическая основа исследования. В диссертации используется совокупность методологических приемов и подходов, среди которых диалектический и сравнительно-исторический метод. Методологическую значимость для данного диссертационного исследования имеют работы известных зарубежных и отечественных социологов, историков, философов и экономистов: К. Поппера, Л. Эрхарда, Л. Мизеса, Ю. Хабермаса, П. Бурдьё, Э. Геллнера, Дж. Гэлбрейта, М. Вебера, Т. Парсонса, А. А. Зиновьева, Л. А. Велихова и других, посвященные становлению самоуправляющегося общества и социального государства.

Эмпирическая база диссертационного исследования. В процессе работы использовался значительный эмпирический материал, почерпнутый из статистических сборников, периодической печати, научной литературы, материалов конкретных социологических исследований, выполненных

учеными и институтами в различных регионах страны. В понимании социально-экономических процессов современной жизни России диссертант опирался на материалы дискуссий, конференций, обсуждений, на конструктивные идеи, выводы и обобщения развернувшихся в последние годы не только в научной литературе и средствах массовой информации, а также и в других источниках, в том числе и электронных.

В ходе исследования были использованы многочисленные нормативно-правовые источники (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закон Саратовской области от 9 ноября 2007 г. N 243-ЗСО «Об Общественной палате Саратовской области», Устав муниципального образования «город Саратов», Устав муниципального образования «город Энгельс», Положение об Общественном совете муниципального образования город Энгельс, Европейская хартия местного самоуправления).

Поскольку тема диссертационного исследования находится на стыке нескольких дисциплин, диссертант использовал социологическую, философскую, политологическую, экономическую, историческую и юридическую литературу, в которой в той или иной степени рассматривались проблемы местного самоуправления и развития городского муниципалитета.

Эмпирическую базу исследования так же составили результаты эмпирических исследований, проведенных автором, в частности:

- вторичный анализ результатов комплексного всероссийского исследования «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» (репрезентативный опрос по всероссийской выборке, N = 2000, 8 субъектов РФ) проведенного Всероссийским советом местного самоуправления в феврале-мае 2008 г.

- экспертный опрос методом глубинного интервью, проведенный в июне 2011 года, целью которого являлась экспертная оценка основных социально-экономических проблем как в г. Энгельсе Саратовской области, так в регионе в целом (единичный носитель информации – эксперт, N = 8, среди которых председатель Общественного совета г. Энгельса, заместитель главы администрации Энгельского муниципального района по экономике и управлению имуществом, председатель комитета экономики, промышленности и развития потребительского рынка, заместитель главы администрации Энгельского муниципального района по социальной сфере и другие).

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена самой постановкой проблемы, недостаточно разработанной в социологической литературе, а также тем, что автор впервые предпринимает попытку

рассмотреть роль городского муниципалитета в региональном социально-экономическом пространстве.

Конкретно элементы новизны заключаются в следующем:

- уточнено смысловое содержание терминов «регион» «социально-экономическое пространство», «муниципалитет», «социальный механизм муниципального управления»;

- выявлены этапы развития местного самоуправления в России, позволяющие проследить генезис местного самоуправления и становления городского муниципалитета;

- представлена характеристика городского муниципалитета и показано его место в региональном социально-экономическом пространстве;

- определены виды мотивации общественной активности и способы участия населения в решении вопросов и задач местного значения, а также предложены рекомендации по увеличению данной активности;

- обобщены и проанализированы социальные практики, реализуемые посредством функций городского муниципалитета на местном уровне в решении городских проблем на примере города Энгельса Саратовской области;

- дана авторская оценка эффективности современной социально-экономической политики на примере города Энгельса Саратовской области и предложены основные направления повышения эффективности современной социально-экономической политики городского муниципалитета.

Положения, выносимые на защиту

1. В настоящее время большинство вопросов непосредственно затрагивающих интересы жителей территориальных сообществ, решается на местном уровне. Повседневная жизнь людей зависит не столько от общегосударственных решений, сколько от местных событий, то есть от местного самоуправления. Городской муниципалитет удовлетворяет основные насущные потребности населения. Эффективность его работы в значительной степени зависит не только от обеспеченности финансово-экономическими ресурсами, что при условии их целевого и «прозрачного» расходования, а также сбалансированного использования может стать стабилизирующим фактором, способным предотвращать всплески социальных кризисов. Значительную роль в этом процессе играют реальные практики социального взаимодействия муниципалитета с существующими органами власти различных уровней, органами местного самоуправления, социально-активной частью населения территориального сообщества.

2. Городской муниципалитет представляет собой сложную социально-экономическую систему, которая имеет целевые установки и ресурсы развития. Реализация функций, вопросов городского значения является основным направлением практик социального взаимодействия городского муниципалитета. Для выполнения местных задач и решения городских проблем муниципалитет наделяется собственной компетенцией, то есть

определяется круг собственных дел и предметов ведения, связанных с организацией местной жизни, который не совпадает с государственными делами или совпадает с ними не в полном объеме. Однако сегодня городской муниципалитет сталкивается с серьезными проблемами в виде отсутствия экономической независимости, из-за нечеткости формулировок федеральных законов, позволяющих как федеральному, так и региональному центру напрямую вмешиваться в выполнение самых основных функций муниципалитета, что обуславливает необходимость его дальнейшей модернизации. Органы местного самоуправления должны выполнять множество обязательств государства, установленных федеральными законами, на исполнение которых, доходов местных бюджетов оказывается недостаточно, а из федерального бюджета соответствующие средства перечисляются в недостаточном объеме. В результате подобного рода экономической зависимости и противоречивой федеральной политики эффективность реализации социальных практик городского муниципалитета снижается.

3. Местное самоуправление является уровнем власти, наиболее приближенным к населению: оно призвано обеспечивать защиту совместных интересов граждан, проистекающих из проживания на определенной локальной территории. Собственно само становление местного самоуправления происходило в борьбе двух сил: центристской — объединения на основе сильной центральной власти и центробежной — разобщения, суверенизации территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективные желания: региональные элиты стремились быть всевластными хозяевами в своих пределах, а представители государственной власти видели местное самоуправление лишь в качестве «местного государственного управления» с прямым подчинением центру.

Со сменой исторических эпох, политических режимов, местное самоуправление подобно маятнику, совершающему колебания, двигалось от прямого государственного управления к самоорганизации местного территориального сообщества и наоборот. При усилении центральной власти самоуправление являлось, в значительной мере, компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями, а признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинций.

Поскольку центром региона, как правило, является крупный город, в нем сосредотачиваются главные органы региональных и местных властей. Между губернаторами и мэрами, региональными и городскими законодательными собраниями нередко возникают конфликты, что приводит к нестабильной и неэффективной работе органов власти, как города, так и региона. В этой связи, на наш взгляд главным направлением развития городских муниципалитетов должно стать обеспечение партнерского характера взаимоотношений

региональных и местных властей, создание баланса между ними в деле налаживания комфортной среды обитания местных территориальных сообществ.

4. Город является системообразующим фактором, вокруг которого, и, на основе которого, формируется региональное социально-экономическое пространство. Городской муниципалитет аккумулирует в своей деятельности самые разнообразные интересы различных городских слоев, обеспечивая их защиту, формируя комфортное жизненное пространство местного населения. Однако само существование и развитие городского муниципалитета, его эволюция в пространстве и во времени тесно связаны с проблемами реализации властных отношений на региональном уровне. Как раз в реализации последних отмечаются известные противоречия, которые обусловлены недостаточно проработанной как федеральной, так региональной и местной нормативной базой.

В современном российском обществе сегодня еще отсутствует действенный механизм управления местными территориальными органами, который способен обеспечить их эффективную работу и их ответственность за социально-экономическое развитие территории. Полномочия регионов увеличиваются: они прежде всего касаются функций исполнительно-распорядительного характера, в основном в социальной сфере, в некоторых случаях – в экономической области, однако часто происходит «перекладывание» полномочий с регионального уровня на муниципальный и наоборот, что существенно снижает эффективность местного самоуправления. В этой связи шагами на пути решения данных проблем становятся предоставление со стороны государства гарантий обеспеченности региональных полномочий финансовыми ресурсами, поступающими как из федерального бюджета, так и за счет увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов, а также ликвидация известных противоречий нормативной базы.

5. Одной из базовых характеристик местного самоуправления в общем и городского муниципалитета в частности, является участие населения в местном управлении. Способов и видов данного участия множество, однако общественная и гражданская активность в решении вопросов местного значения в городах в основном остается не высокой. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, политическая власть на местном уровне монополизировалась, в результате возникла тотальная зависимость от нее хозяйствующих субъектов, а сложившаяся определенного рода «клановость» власти сопровождается коррупцией, что порождает отчуждение населения от местной публичной власти. Во-вторых, слабая социальная культура городского населения, выраженная в неосведомленности в своих правах, приводит в некотором смысле к «социальной апатии», убеждению в невозможности повлиять на местные события, как политического, так и социально-экономического характера. Единственная форма активности

населения, которая набирает силу в последнее время, выражается в организации различных протестных акций. Использование одной лишь протестной формы гражданской активности не способствует плодотворному развитию городского муниципалитета и созданию социально-экономического благополучия граждан.

В этой связи побуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационной и экономической модернизации муниципалитетов. В интересах муниципалитета донести до людей объективные сведения о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Ликвидация барьеров между властью и населением, создание конструктивного диалога между ними должно стать важным направлением деятельности муниципальных властей.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется, прежде всего, ее актуальностью в плане решения важнейшей задачи – становления социального государства, формирования гражданского общества в России. Полученные автором результаты являются определенным приращением теоретических представлений о развитии городского муниципалитета в социально-экономическом пространстве региона и могут быть использованы в дальнейших исследованиях этого сложного общественного феномена, в теоретической разработке проблем экономической социологии. Материалы и выводы диссертационного исследования могут найти применение в научно-педагогической деятельности, в преподавании курсов социологии, экономической социологии, социологии города, социологии управления, при чтении различных спецкурсов. Результаты, полученные диссертантом, могут использоваться региональными властями, органами местного самоуправления для стабилизации экономического положения региона и создания комфортной среды проживания жителей местных территориальных сообществ.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, докладывались на региональных, всероссийских и международных конференциях: «Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества» (Саратов 2009, 2010 г.), XVII международной научно-практической конференции «Ломоносов» (Москва 12-15 апреля 2010), «Россия и регионы в ракурсе инновационной модернизации» (Саратов 25-26 октября 2011 г.).

Теоретические концепции и методологические подходы, содержащиеся в диссертации, обсуждались на аспирантских семинарах и заседаниях кафедры социологии коммуникаций и управления Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре социологии коммуникаций и управления социологического факультета СГУ. Теоретические положения и выводы диссертации нашли свое отражение в 6 статьях, из которых 2 – в изданиях,

рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ, общим объемом 1,75 п. л.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух разделов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, даётся характеристика степени её научной разработанности, определяются цель и задачи, методологические основы исследования. Указываются основные положения, выносимые на защиту, элементы новизны, освещается теоретическая и практическая значимость работы.

Первый раздел «Генезис местного самоуправления и становление городского муниципалитета в социально-экономическом пространстве региона», посвящен поэтапному исследованию развития местного самоуправления в России и становления городского муниципалитета. Показываются особенности местного самоуправления и городского муниципалитета в пространстве и во времени. В разделе рассматриваются такие основные понятия как «местное самоуправление», «муниципалитет», «город» в плане уточнения их социологической интерпретации. Здесь же даётся характеристика городского муниципалитета в региональном социально-экономическом пространстве.

В разделе рассматриваются различные модели самоуправления в России. Автор отмечает изменения в развитии местного самоуправления в России, разделяя данный исторический процесс на несколько различных этапов. Автором подчеркивается то обстоятельство, что этот институт не оставался неизменным, он эволюционировал вместе с развитием общества, и каждый общественный строй или политический режим вносил в него свои коррективы.

С особым вниманием автор рассматривает этап становления и развития Советов, как органов власти и народного самоуправления. В разделе прослеживается, как вместе с трансформацией социалистического общества изменялась и форма организации городских советов и содержание их деятельности, приводятся точки зрения Ю. Е. Волкова, В. А. Пертцика, А. В. Москалева, А. Н. Бурова, дающие различную оценку деятельности Советов в различные периоды их существования. Автор показывает, что трудящиеся реально могли проявлять свою инициативу и активность, и добиваться существенных результатов на местном уровне, а Советы выполняли ряд функций, свойственных реальному местному самоуправлению.

Сегодня основой местного самоуправления, позволяющей решать проблемы местного значения, выступает муниципалитет, чье становление и дальнейшее развитие связано с устойчивой общественной потребностью в организации эффективной власти и управления на местном уровне силами жителей территориальных сообществ.

Городской муниципалитет в работе определяется как сложное явление, как по своей внутренней структуре, так и по богатству тех социальных связей, которые он аккумулирует, предоставляя возможности жителям территориальных образований, реализовывать свое право на участие в управлении местными делами.

В разделе автор дает определения «самоуправления» и «муниципалитета», подчеркивая прочную связь данных понятий. Термин «муниципалитет» в российской традиции рассматривается двояко: и как местная административно-территориальная единица и как орган управления. Как объект управления муниципалитет представляет собой административно-территориальную единицу. Как субъект - орган управления муниципальным образованием.

Муниципалитет, муниципальная собственность и муниципальное хозяйство, хотя и имеют некоторые общие черты как с государственной собственностью и властью, так и с гражданской собственностью и объединениями, отличаются от них особыми свойствами и составляют самостоятельную форму организации жизнедеятельности людей. Они обладают собственным содержанием, механизмом формирования, многообразными формами устройства и отличаются по способам «увязки» с центральными органами государственной власти.

Муниципалитет отражает публичные интересы, которые автор подразделяет на две группы. Первая группа интересов включает удовлетворение потребностей, которые эффективно осуществлять сообща, либо вообще невозможно осуществить в частном порядке: развитие инженерной инфраструктуры: дороги, улицы и мосты; системы образования, здравоохранения, защита природы, общественное признание. Вторая группа интересов включает корректировку и согласование частных интересов субъектов, действующих на территории населенного (территориального) места, чтобы обеспечить целостность и нормальный процесс развития сообщества людей.

Диссертантом рассматривается механизм формирования муниципалитета, определяется юридический статус, и выявляются особенности муниципалитетов. Муниципальная власть отличается от государственной необычайной детализацией, конкретикой, привязанностью к данному месту. Муниципальная власть ответственна как перед государством, так и перед территориальным сообществом и действует, по «разрешению государства» и «доверию населения».

Возникновение и развитие муниципалитетов тесно связано с зарождением и становлением городов. В разделе рассматриваются различные определения города в разное время данные К. Бюхером, Л. А. Велиховым, А. А. Васильевым, А. М. Елоховым. Общим, в данных определениях, по мнению диссертанта, является то, что город в них представляется как населенный пункт, жители которого не связаны с сельскохозяйственным трудом,

население сильно дифференцировано по профессиональному признаку, стратифицировано по уровню доходов, длительно проживает на данной территории и управляется с помощью определенных социальных механизмов.

Опираясь на идеи классиков современной социологии К. Маркса, М. Вебера, Э. Дюркгейма, Ф. Тенниса автор приходит к выводу о том, что город – это не только поселение, но и носитель культуры, ценностей, традиций и сущностных особенностей организации жизнедеятельности современного общества. Города предполагают разнообразие потенциалов, человеческих ресурсов и знаний. В них концентрируются и наиболее четко проявляются многие проблемы качества жизни населения и развития экономики. В городе, как особой системе расселения, сформирована специфическая среда для удовлетворения большей части многообразных и, в значительной степени, индивидуальных потребностей людей. Многообразие этих потребностей превращает город, который, представляет собой социальный механизм для удовлетворения нужд людей, в сложную многоуровневую социально-экономическую территориальную систему, в пределах которой протекают многочисленные взаимосвязанные процессы внешнего и внутреннего обеспечения жизнедеятельности населения.

Автор выявляет цель и назначение городского муниципалитета – обеспечение устойчивого и сбалансированного функционирования города в единстве всех его составляющих, обеспечивающих повышение уровня и качества жизни населения за счет создания, с одной стороны, благоприятных условий для жизнедеятельности людей, и с другой – благоприятных предпосылок для эффективного развития экономических (хозяйствующих) субъектов и размещения новых. Эта цель достигается слаженным функционированием подсистем города.

Городской муниципалитет, будучи формой организации местного самоуправления, состоит из следующих элементов: города, как территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; выборных органов местного самоуправления, действующих на территории города; муниципальной собственности и бюджета, а так же зарегистрированного устава местного самоуправления.

Второй раздел диссертации «Основные практики социального взаимодействия муниципалитета с органами власти различных уровней и населением территориального сообщества». В нем рассматриваются социально-экономические функции городского муниципалитета, выделяются социальные практики взаимодействия населения и местной власти в решении вопросов местного значения, а также определяются направления повышения эффективности деятельности городского муниципалитета.

В разделе анализируются различные подходы к определению содержания понятия «регион», дается его социологическая интерпретация. Диссертантом отмечается, что сегодня в современных условиях развития городского муниципалитета, социологами все чаще используется категория «регион»,

которая является одним из ключевых понятий региональных социологических исследований. Универсального определения региона не существует, поскольку «регион» - одно из понятий, которые трудно определить в современных общественных науках вследствие дисциплинарно-методологической разноголосицы, широты охвата процессов и явлений.

Автор в своем анализе понятия «регион» основывается на определении Н. А. Аитова, который считал, что регион является не просто территориальной, а социально-территориальной общностью, которая характеризуется единством экономической, политической и духовной жизни.

Диссертант также выделяет определение региона представленного саратовскими авторами С. И. Барзиловым, А. П. Новиковым, А. Г. Чернышовым, рассматривающими регион как единое смысловое целое в единстве всех его составляющих, не только территории и совокупности местного населения с его традициями и национальными особенностями. Они включают в него местную, муниципальную власть, самоуправление и средства массовой информации, усилиями которых в значительной степени понятие регион постепенно приобретает свой сегодняшний смысл не просто как области, а как самостоятельного «физического» образования с собственной властной структурой, соподчиненной центральным властям, но имеющим существенную независимость по решению местных дел и реальные возможности для организации комфортного жизненного пространства.

В данном разделе дается и характеристика понятия «социально-экономическое пространство региона». При этом автор опирается на определения социального пространства данные Т. Парсонсом, П. Бурдьё, М. Кастельсом, В.И. Добреньковым, А.И. Кравченко.

Диссертант подчеркивает, что город является системообразующим фактором, на основе которого, формируется социально-экономическое пространство города и региона. Соответственно, главный город региона, как правило, определяет и структурирует региональное социально-экономическое пространство.

Существующие сегодня практики социального взаимодействия в рамках городского муниципалитета реализуются в значительной своей части посредством функций, исполняемых в условиях реализации муниципальной социально-экономической политики.

Анализируя функции, выполняемые городским муниципалитетом, автор отмечает, что они разнообразны и многоплановы и, условно, их можно подразделить на несколько групп.

Первая – это функции, обусловленные географическим местоположением города, как самоуправляющейся территории (руководство гражданской обороной и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, технического и техногенного характера и ликвидации их последствий).

Вторая – функции, обусловленные организацией и кооперацией различных социальных групп в административно-территориальных самоуправляющихся территориях (содействие организации и деятельности различных форм самоуправления граждан: территориальные общественные самоуправления, товарищества собственников жилья).

Третья – это функции, обусловленные условиями совместного проживания людей (развитие территории местного сообщества, ЖКХ и его содержание, потребительские услуги и торговля).

Автор подчеркивает, что реализация функций, вопросов городского значения является основным приоритетом деятельности городского муниципалитета. Для выполнения местных задач и решения городских проблем муниципалитет наделяется собственной компетенцией, то есть определяется круг собственных дел и предметов ведения, связанных с организацией местной жизни, и который не совпадает с государственными делами или совпадает с ними не в полном объеме. Реализуя свои функции, городской муниципалитет выполняет свое главное назначение – обеспечение удовлетворения потребностей и защиты населения города.

Определяя функции городского муниципалитета, автор рассматривает такую практику социально-экономического взаимодействия городских муниципалитетов для решения вопросов и задач местного значения как межмуниципальное сотрудничество, отмечая, что эффективное развитие межмуниципального сотрудничества в различных его проявлениях, а так же решение проблем правового регулирования данного сотрудничества даст дополнительный шанс многим муниципалитетам стабилизировать социально-экономическую ситуацию за счет объединения потенциалов соседствующих территорий, снизить зависимость от внешних экономических и социальных угроз.

В разделе рассматривается общественная активность, виды и способы участия городского населения в решении вопросов местного значения, а также направления реального взаимодействия городского муниципалитета и населения для эффективной реализации социально-экономических задач.

Важнейшим фактором развития местного самоуправления является максимальное включение в процесс муниципального управления непосредственно населения городских муниципалитетов. Побуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления муниципалитетов.

Законодательство Российской Федерации и Саратовской области о местном самоуправлении предоставляет населению широкие права на самоуправление. Основными организационными формами осуществления местного самоуправления выступают формы прямого волеизъявления граждан - референдумы, муниципальные выборы, сходы, собрания граждан, публичные слушания, конференции граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление. Однако, в период с 2001 по

2011 г. на территории Саратовской области был проведен лишь один референдум в городе Саратове 27 марта 2005 г. по вопросам прямых выборов мэра, который был признан недействительным, поскольку явка составила 7,3 %, а по закону референдум считается состоявшимся, если явка избирателей составила не менее 50 %; в период с 2001 по 2011 гг. на территории Саратовской области состоялось более 400 выборов различных уровней, при этом явка избирателей на выборах 4 декабря 2011 года по области составила 60,67 %, по Саратову – 52,28%, по Энгельсу – 57,85%.¹ Публичные слушания проводятся каждый год по проектам бюджетов, а также по исполнению бюджетов муниципальных образований Саратовской области.

Активность граждан в решении местных вопросов остается невысокой. Это связано как с наличием предубеждения, что ничего изменить нельзя, так и с недоверием граждан к власти. Однако, проявляется так же и нежелание муниципальных властей в привлечении населения к обсуждению вопросов местного значения, поскольку это воспринимается как «вмешательство» со стороны «несведущего населения» в профессиональную деятельность чиновников.

Местное самоуправление, по сути, представляет собой реальную школу гражданской активности, инструмент вовлечения граждан в решение вопросов жизнеобеспечения на уровне конкретных муниципальных образований. Повышение социальной активности граждан в решении местных проблем, принятие жителями ответственности за жизнь в своем городе или поселке является важнейшей задачей, напрямую связанной с темпами и качеством развития страны.

Согласно результатам комплексного всероссийского исследования «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем», проблема участия населения в решении вопросов местного значения является очень острой.

По результатам исследования за исключением участия в выборах, только 25% респондентов участвует в других формах организации жизнедеятельности в муниципальных образованиях, 3/4 респондентов убеждены, что их активность ничего не изменит.

Всего треть опрошенных считают важным участие населения в решении вопросов местной жизни. Данные исследования ВСМС показывают, сколько опрошенных реально участвуют в решении вопросов местного значения: участие в опросах по вопросам жизнедеятельности муниципального образования и МСУ – 12,7%; участие в сходах граждан - 11,6%; участие в работе общественных организаций – 7,7%; участие в решении вопросов и проблем муниципального сообщества (Это чаще всего участие в решении проблем ЖКХ, благоустройстве территории, организации досуга и культурно-

¹ Информационное агентство Версия. URL: <http://www.nversia.ru/news/20358.html> (дата обращения: 20.12.2011); Официальный сайт администрации Энгельсского муниципального района Саратовской области. URL.: <http://www.engels-city.ru/news-line/8941--1800-5785> (дата обращения: 20.12.2011).

массовых мероприятий, охране окружающей среды, обеспечении охраны общественного порядка и обеспечения личной безопасности граждан.) – 9,1%; участие в местном референдуме - 5,6%.¹

Обобщая эмпирические данные, автор приходит к выводу о том, что в современных условиях на уровне городского муниципалитета доверие населения к власти находится на крайне низком уровне, отсюда вытекает и слабая социальная активность граждан в решении вопросов местного значения. В качестве «тормозящего» фактора общественной активности диссертант обращает внимание на проблемы, возникающие в ходе реализации реформы местного самоуправления. В особенности: финансовую необеспеченность муниципалитетов, не позволяющую главам оказывать действенную поддержку общественным инициативам; несовершенство правового поля (например, отсутствие механизмов, позволяющих осуществлять финансирование общественных инициатив из местных бюджетов); проблема квалифицированных кадров в органах местного самоуправления.

Автором рассмотрены цели, задачи и функции такого инструмента поддержки общественной активности как Общественный Совет на муниципальном уровне. Невысокая общественная активность граждан в решении вопросов местного и регионального значения является далеко не единственной проблемой городских муниципалитетов в России. Для определения основных социально-экономических проблем как муниципального, так и регионального уровня и оценки эффективности местного самоуправления, диссертантом был проведен экспертный опрос методом глубинного интервью с представителями администрации муниципального образования города Энгельса Энгельского муниципального района Саратовской области. Ответы экспертов, а также анализ автором социально-экономических показателей города Энгельса дает основания сделать вывод о том, что социально-экономическая обстановка в городе является стабильной, с характерными для большинства городов России проблемами. В число данных проблем входят недостаточный уровень обеспеченности местных бюджетов, который зависит, в том числе и от регулирования вышестоящими органами власти, проблема задолженности управляющих компаний и предприятий ЖКХ, недостаточное привлечение населения к участию в социальной жизни города, проблема занятости молодежи и другие.

В заключение работы подводятся итоги диссертационного исследования, даются теоретические выводы, формулируются практические рекомендации, а также намечаются дальнейшие пути исследования данной проблемы.

¹ Аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» (сокращенная версия) URL: <http://www.vsmsinfo.ru/newshow.html?651> (дата обращения: 23.05.2010).

В приложении представлены схемы, таблицы, транскрипт экспертного интервью на тему: «Социально - экономическая политика городского муниципалитета и эффективность местного самоуправления».

Основное содержание диссертации изложено в следующих публикациях автора:

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Небога В. С.* Межмуниципальное сотрудничество в современной России: перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2011. Том 11. Вып. 1. С. 50 – 52.; 0,5 п.л.
2. *Небога В. С.* Роль городского муниципалитета в реализации социальной политики в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2011. Том 11. Вып. 3. С. 50 – 52.; 0,5 п.л.

Публикации в других изданиях:

3. *Небога В. С.* Социально – экономическая политика крупных муниципалитетов России // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества: Сб. науч. тр. / под ред. Г.В. Дыльнова. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 2010. Вып. 17. С. 32-34.; 0,18 п.л.
4. *Небога В. С.* К вопросу о взаимодействии власти, бизнеса и некоммерческого сектора в рамках городского муниципалитета // Современное российское общество: традиции и инновации: Сб. науч. тр. / под ред. Г.В. Дыльнова. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 2010. Вып. 2. С. 195 – 197.; 0,18 п.л.
5. *Небога В. С.* Инвестиционная политика городского муниципалитета. // Материалы международной научно-практической конференции «Ломоносов 2010». М., 2010. С. 193-194.; 0,125 п.л.
6. *Небога В. С.* Городской муниципалитет и социальные интересы граждан: проблемы взаимодействия // Россия и регионы в ракурсе инновационной модернизации: Материалы всероссийской научно – практической конференции 25-26 октября 2011 г. Саратов: Изд-во «Научная книга». 2011. С. 130 – 133.; 0,25 п.л.

Небога Виталий Святославович

**Городской муниципалитет
в региональном социально-экономическом пространстве:
тенденции и реальные практики взаимодействия**

Автореферат

Ответственный за выпуск - кандидат социологических наук,
доцент Е.М. Иванова

Подписано в печать 27 апреля 2012 года

Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Объем 1 п. л. Тираж 100 экз. Заказ №

Типография СГУ

г. Саратов, ул. Б. Казачья, 112а

Тел.: (8452) 27-33-85