УДК 316.354:352

МЕЛЬНИКОВА Р.И.,
ЗАХАРОВА Е.А.

Выявление проблем муниципального управления с использованием результатов социологических исследований

В статье рассматриваются возможности и значение социологических исследований в выявлении проблем практической реализации основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальное управление, реформа местного самоуправления, местная власть, кадры органов местного самоуправления, имидж муниципальной службы, мониторинговые исследования.

Для современного этапа развития рыночной экономики характерен незначительный рост масштабов производства в сочетании с глубокими качественными изменениями в экономике и социальной структуре общества. В этих условиях необходимо реализовывать в полном объеме потенциальные возможности каждого региона по обеспечению качественных и количественных сдвигов в народном хозяйстве страны. Поэтому не будет преувеличением утверждение о том, что состояние муниципального управления решающим образом влияет на социально-экономическое и культурное развитие не только конкретного муниципального образования, но и страны в целом. В проектах демократических преобразований общества местное самоуправление выступает своеобразным имплантатом, инициирующим «изнутри» перестройку и развитие всего общественного организма. Говоря о значении изучения становления института местного самоуправления, эффективного функционирования системы муниципального управления, следует отметить важность степени динамичности этих процессов. Это обусловливается тем, что, являясь необходимым условием демократической перестройки в стране, местное самоуправление одновременно несет в себе и все издержки данного процесса.

Современное Российское государство окончательно сформировало свое отношение к местному самоуправлению через его реформирование, начало которому было положено принятием нового Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом следует отметить, что это одна из реформ последнего десятилетия, которая в практике реализации состоялась не декларативно, а реально. Подтверждением этому являются и новая система территориальной организации местного самоуправления, и новые подходы к формированию органов местного самоуправления, расширению их полномочий, и создание новой правовой базы и т.д. Конечно же, процесс идет сложно, с определенными трудностями и возникающими очередными проблемами.

Если рассматривать эти проблемы, то хотелось бы остановиться на некоторых возможностях их выявления и поиска путей решения – привлечения и использования в совокупности научно-теоретических исследований с практикой муниципального управления. Нельзя не заметить, что в

последнее десятилетие значительно расширилась предметная область научных социологических исследований в сфере местного самоуправления. Однако они имеют смысл только при условии, если эти исследования предстают в человеческом измерении и востребованы практикой.

Поэтому представляется необходимым обратить внимание на такой аспект, как взаимодействие социологической науки и практики, в частности использование результатов мониторинговых исследований, являющихся способом «познавательной и предметно-практической деятельности, обеспечивающей в сочетании с другими методами исследования комплексную, оперативную и адекватную оценку социальных ситуаций, позволяющих осуществлять эффективное прогнозирование и выработку оптимальных управленческих решений[1].

В соответствии с Конституцией РФ становление современной системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации ведется с учетом исторических и иных местных традиций, поэтому в каждом из них оно имеет свои вариативные особенности, которые обусловлены и различиями в численном составе населения субъектов, и степенью готовности органов местной власти к выполнению всего объема полномочий, предусмотренных ФЗ № 131, и сложившейся практикой наделения их отдельными государственными полномочиями.

Как уже было отмечено, этот процесс идет сложно, медленно, а порой и с нарушением законов.

И это не удивительно, ведь нормативная база местного самоуправления по-прежнему носит неустойчивый и незавершенный характер. Практика взаимодействия с работниками органов местного самоуправления Воронежской области по самым различным вопросам, относящимся к реализации основных принципов и направлений реформы, результаты проведенных социологических исследований показали, что постоянные поправки и изменения в законодательстве, по мнению 70% глав сельских поселений, отрицательно сказываются на ходе муниципальной реформы, организации качественной управленческой деятельности на местах в соответствии с законодательством. Многие статьи законов приняты на перспективу и не могут быть исполнены по вполне объективным причинам, например, как отмечают те же главы сельских поселений, из-за отсутствия необходимых средств[2].

Нельзя не отметить еще одну из важных стратегических проблем становления современной системы местного самоуправления – низкий уровень самостоятельности и активности населения муниципальных образований, отсутствие традиций самоуправленческих начал на всех уровнях – сельском, районном, городском. Иждивенчество, равнодушие, отсутствие понимания собственной роли в решении местных вопросов характерны для большинства жителей муниципальных образований, которые недостаточно информированы даже о работе органов местного самоуправления. В этом мы убедились, проведя исследование мнения населения г. Воронежа в период избирательной кампании мэра в 2008 году, где более 56% жителей отметили, что ничего не знают о федеральном законе и законодательстве субъекта Федерации о местном самоуправлении, только 8% знакомы с Уставом города. А на вопрос «Несет ли население ответственность за результаты деятельности местного самоуправления?» более 40% ответили, что не несет, кроме того, около 20% затруднились ответить[3].

Как видим, идеология формирования местного самоуправления, роль и значение граждан по участию в его реализации еще малопонятны и малодоступны населению. В общественном сознании пока не преодолено отношение к нему как к власти, которая ничем не отличается от государственной, а порой низводится им до нулевого уровня, поскольку от местной власти ничего не зависит в решении жизнеобеспечения местного сообщества. Это свидетельствует и о соответствующем уровне имиджа органов местного самоуправления, который отражает уровень доверия и авторитета муниципальной власти.

Обращает на себя внимание, что этот вывод подтверждается как всероссийскими исследованиями, так и исследованиями, проведенными на региональном уровне среди самих сотрудников органов местного самоуправления. Отвечая на вопрос «Какой уровень власти является главным в

успешном решении местных проблем?», только 16,8% респондентов указали на органы местного самоуправления[4]. Среди причин невысокой эффективности хода реформы местного самоуправления отмечались:

– финансовая несостоятельность муниципалитетов (74,8%);

– слабая материальная база (62,4%);

– перегрузка полномочиями органов местного самоуправления без соответствующей экономической поддержки (59,8%);

– безынициативность и безучастность населения в решении вопросов местного значения (50,1%);

– недостаточная подготовленность кадров муниципального управления для работы в новых условиях (47,6%);

– невысокая оптимизация деятельности органов муниципального управления и низкий уровень ответственности за результаты труда (41,3%);

– слабая связь органов МСУ с населением, степень вовлечения его в решение вопросов местного значения (34,1%).

Как видим, в качестве наиболее проблемных – показатели по вопросам финансово-экономического направления, но обращает на себя внимание и кадровая составляющая в обеспечении успешного хода реформирования системы местного самоуправления. Именно человеческий фактор в любом деле играет решающую роль, а в управленческой деятельности – особенно.

Перспектива развития местного самоуправления во многом зависит от степени профессионализма работников и специалистов в муниципальном управлении. Именно он является тем оселком, на котором балансируются интересы народа и власти на местах. Это аксиома, которая не требует доказательств.

Но пока приходится констатировать недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих, неготовность многих из них работать в современных условиях. Острый дефицит квалифицированных управленцев в органах местной власти препятствует рациональному использованию ресурсов, снижает качество предоставляемых населению услуг, общую эффективность местного уровня власти, в то время как по их состоянию население судит о государстве в целом, ведь оценка власти в значительной степени идет от удовлетворенности общением с местными чиновниками, результатами их деятельности. Изучая научные публикации регионального аспекта, несложно в этом убедиться. Например, по социологическим исследованиям, проведенным в Саратовской области[5], только 10% населения отметили доброжелательное и внимательное отношение местных органов к их заявлениям и просьбам, а 66% недовольны работой муниципальных служащих. Аналогичные данные получены и учеными РАГС в ходе социологических исследований в 18 субъектах 7 федеральных округов РФ[6].

Наиболее отрицательное влияние на уровень доверия населения к местной власти, по мнению респондентов из числа жителей муниципальных образований Воронежской области, оказывают:

1. Низкий профессиональный уровень муниципальных служащих – 23,0%.

2. Недостаток необходимых нравственных качеств муниципальных служащих – 25,2%.

3. Незнание работниками законов и других нормативных актов – 14,9%.

4. Низкая исполнительская дисциплина муниципальных служащих – 27,0%.

5. Коррумпированность, взяточничество среди муниципальных служащих – 39,2%.

6. Бюрократизм работников органов местного самоуправления – 37,0%.

7. Оторванность от интересов граждан – 36,5%.

8. Низкий авторитет всех органов власти в обществе – 23,2%.

В целом положительно оценили происшедшие за последние 10 лет изменения в деятельности органов местной власти только 6,2%, а 31,1% отметили, что все осталось без изменений, еще 17,7% придерживаются мнения об ухудшении работы органов местной власти. Социологическе исследования, проведенные в ЦЧР, показывают, что 62,1% населения доверяют Президенту РФ, 53,5% – Церкви и только 17% – органам местного самоуправления[7].

Необходимо отметить, что достижение результатов и эффективность муниципальной службы «зависит в современных условиях не только, а может, даже не столько

от объема финансовых ресурсов (что очень часто называется в качестве основной причины), сколько от способности к управлению кадров муниципального образования, умения эффективно использовать наличные ресурсы. Именно поэтому кадровый состав органов местного самоуправления становится критическим фактором развития муниципальных образований, оптимизатором их деятельности как в количественном, так и в функциональном направлении»[8].

Мониторинг исследования качественного кадрового состава органов местного самоуправления, по информации Минрегионразвития РФ, показывает, что по всем муниципальным образованиям Российской Федерации к категории муниципальных служащих относится более 300 тыс. чел. При этом только 39,8 тыс. (12,1%) от общего числа прошли повышение квалификации[9].

Понимание важности решения проблем кадрового обеспечения и их влияния на имидж органов местного самоуправления, власти в целом сегодня характерно для многих субъектов. Очень важно изучать и пропагандировать положительный опыт регионов в этом отношении различными способами и в различных формах. В этом должны быть заинтересованы и региональные, и муниципальные органы власти и управления, не должны стоять в стороне от этого процесса научные и общественные организации.

Следует отметить, что только за последние два года на базе Воронежского института экономики и социального управления прошли повышение квалификации более 2 тыс. человек (32%). В ходе этого обучения проводились мониторинговые исследования по основным профессиональным затруднениям и потребностям в их практической деятельности. Анализ результатов показал, что среди муниципальных служащих из числа специалистов сельских поселений до 50% не имеют высшего образования; из них до 60% пришли в органы местного самоуправления, не имея до этого опыта управленческой деятельности. По их собственной оценке, 24% считают подготовленность к работе в сфере муниципального управления недостаточной; 56% оценивают ее как удовлетворительную, но испытывают затруднения в решении экономико-управленческих, психологических и правовых вопросов, и только 10% считают свою профессиональную подготовку высокой.

Не менее важным фактором является и мотивация профессиональной деятельности в органах муниципального управления, направленность которой способствует формированию соответствующего имиджа органов местного самоуправления, их муниципальной службы. Среди мотивов поступления на муниципальную службу респонденты отмечают следующие:

– гарантии постоянной работы, стабильности положения – 62%;

– стремление полнее реализовать свои профессиональные качества – 37%;

– желание принести пользу обществу и населению – 18%.

Это говорит о том, что существуют также проблемы повышения имиджа самой муниципальной службы, ее комплектования, исходя из ориентированности кадров на результаты труда, отдачи себя любимому, интересному делу, связанному со служением народу.

Объяснение качественному составу органов местного самоуправления, особенно сельских, дается иногда, исходя из того, что не из кого выбирать. Да, сложность есть, но, на наш взгляд, мы не всегда используем имеющийся потенциал. Так, в каждом регионе есть вуз, занимающийся подготовкой специалистов государственного и муниципального управления.

В Воронежской области, наряду с другими вузами, базовым является муниципальный вуз – Воронежский институт экономики и социального управления. Проведенный здесь анализ территориально-географического постоянного проживания студентов по каждому муниципальному образованию области показал, что из них в институте по данной специальности обучается от 2 до 10 студентов. Вот он, резерв кадров. Но с ним нужно работать, тем более, что сегодня достаточно остро стоит вопрос омоложения кадров. Например, в нашей области 45% муниципальных служащих в возрасте свыше 50 лет. Требуется работа по формированию молодежного резерва кадров и его опережающая подготовка к работе в сфере муниципального управления. Не случайно эта проблема красной нитью проходит в выступлении Президента РФ, принят специальный

Указ о кадровом управленческом резерве. И в Воронежской области в последнее время предпринимаются, на наш взгляд, достаточно действенные меры по их реализации: сформирован состав резерва кадров муниципальной службы в большинстве муниципальных образований (районный, городской уровень), составлены программы его обучения, в т.ч. на уровне региона, сформировано «Молодежное Правительство». Хочется надеяться, что эта работа будет иметь действенный результат.

Как уже было отмечено выше, сегодня очень актуально стоит проблема необходимости популяризации знаний среди населения о сущности местного самоуправления, его правовых основах, формах и способах участия граждан в реализации принципов народовластия на территории своего муниципального образования. И инициатива в этой работе должна идти от самих органов местного самоуправления, их работников, которые в то же время являются жителями муниципального образования. Важно, как было отмечено В.В. Путиным, активизировать взаимодействие муниципальной власти с гражданами, развивать саморегулирование их отношений на основе партнерства, развития не только «пассивного», но и «активного» права каждого реагировать на те или иные решения, проекты власти[10].

На наш взгляд, решать эту проблему следует уже с раннего возраста. Например, через организацию преподавания в школах такой дисциплины, как «Основы местного самоуправления». Кое-где такой опыт уже есть, но это пока редкость, а ведь находим возможность вводить курсы по религиоведению, и по сексологии, и много чего другого (безусловно нужного), а вот это направление остается в стороне, хотя оно включает в себя и гражданские, и патриотические, и нравственные, и трудовые основы воспитания.

В нашем регионе областная и городская администрации в решении этого вопроса нашли, на наш взгляд, интересную форму работы с учащейся молодежью – проведение конкурса «Взгляд молодых на проблемы местного самоуправления», который ежегодно организуется на базе Воронежского института экономики и социального управления как муниципального вуза и который теперь уже стал традиционным. Ежегодно в нем принимают участие до двухсот школьников и учащихся техникумов, ПТУ, десятки преподавателей, оказывающих помощь в изучении истории местного самоуправления, самоуправленческих традиций своего муниципального образования. Это привлекает внимание молодежи к проблемам местного самоуправления и определения своего места и роли в решении вопросов местного значения. А студенты нашего вуза благодаря этому конкурсу создали музей истории местного самоуправления г. Воронежа, который является стартовой площадкой в подготовке к будущей профессии.

Рассматривая аспект влияния социологических исследований на поиск совершенствования управленческой деятельности в системе местного самоуправления, в практике образовательного процесса по подготовке кадров муниципального управления акцентируем внимание на привлечении к этой работе студентов, воспитывая в них как в будущих управленцах интерес к ней, понимание ее необходимости в реальной деятельности. Для этого в состав заданий на практику обязательно входит работа, предусматривающая проведение социологических опросов, анкетирования по определенной проблематике местного самоуправления непосредственно в муниципальном образовании. К сожалению и удивлению, такой вид их деятельности зачастую очень настораживает руководителей муниципальных образований, и результаты этих исследований по оценке управленческой деятельности нередко принимаются, мягко говоря, недружелюбно. Это свидетельствует об отсутствии понимания научных основ организации управления, недостаточном уровне их научно-теоретической подготовки, понимания важности мониторинговых исследований. Определенную роль в формировании понимания необходимости такого вида деятельности, на наш взгляд, способны обеспечивать такие формы, как проведение научно-практических семинаров и конференций с привлечением ученых-экономистов, социологов, юристов, политологов. Ежегодная практика научного осмысления проблем местного самоуправления стала традицией в Воронежской области. Она строится, исходя из анализа и результатов

социологических мониторинговых исследований по различным направлениям хода реформирования местного самоуправления с выработкой практических рекомендаций по оптимизации процесса развития муниципального управления в области, повышению имиджа органов местного самоуправления.

Данные социологических исследований все активнее используются в практической деятельности, формируются целевые заказы на их проведение и со стороны руководства области, и со стороны некоторых органов местного самоуправления (хотя пока еще значительно реже). В настоящий момент в муниципальных образованиях на территории Воронежской области реализуется социологический проект по определению уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и его имиджу, в проведение которого включены ученые Воронежского государственного университета, Воронежского института экономики и социального управления, студенты и аспиранты других вузов.

На данном этапе реформы очень важно иметь не только концепцию развития местного самоуправления в каждом регионе, но и принять программу координации научных исследований по данному вопросу, где, безусловно, свое место должна занять и наука социология, которая может стать методологической основой в изучении проблем, поиске и выработке путей совершенствования и оптимизации муниципального управления. И здесь непроизвольно вспоминаешь высказывание Декарта, который говорил, что «лучше совсем не помышлять об отыскании каких бы то ни было истин, чем делать это без всякого метода», а таким методом и являются методы социологических мониторинговых исследований, которые при умелом, грамотном использовании обладают огромным практическим потенциалом. И здесь без союза науки и практики не обойтись, развитие его – это перспектива развития всей системы местного самоуправления в соответствии с его предназначением, ожиданиями и чаяниями граждан в создании необходимых условий жизнеобеспечения в конкретных муниципальных образованиях и стране в целом.

Прикладные социологические измерения по любой из проблематик могут и должны стать ориентиром в выработке эффективной политики реализации самоуправленческих начал, активизации самого населения на решение вопросов местного значения, повышения имиджа органов местного самоуправления.

---

[1] Милехин А.В. Социологический мониторинг – средство информационного обеспечения управления в общественных системах: дис. ... д-ра социол. наук. М., 1999. С. 43–61.

[2] Данные итогов социологических исследований среди 380 глав сельских поселений Воронежской области, проведенных Центром методического сопровождения реформы местного самоуправления и подготовки кадров муниципальных служащих при МОУ ВПО «Воронежский институт экономики и социального управления» в 2006–2007 гг.

[3] Социологические исследования среди жителей г. Воронежа в период предвыборной кампании мэра (февраль–март 2008 г.) проведены Центром социологических исследований Воронежского института экономики и социального управления (всего опрошено более 2500 человек).

[4] Исследования проведены среди более 1500 работников органов МСУ различных категорий в 2008/2009 гг. Центром социологических исследований Воронежского института экономики и социального управления.

[5] Муталимов А.М. Самоуправление как одна из предпосылок демократии // Власть. 2004. № 5. С. 51.

[6] Магомедов О.К., Турчинов А.И. Работа органов местного самоуправления в оценках населения и самооценка муниципальных служащих / Информационно-аналитический материал по результатам исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Ульяновск: ОГПУ «Печатный двор», 2007. С. 165.

[7] Будущее Центрально-Черноземного региона в контексте общероссийских политических процессов / Под ред. А.В. Глуховой. Воронеж: изд-во им. Болховитинова, 2008. С. 176.

[8] Мельникова Р.И. Реформирование местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Воронеж: изд-во им. Болховитинова, 2005. С. 241.

[9] Итоги реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Минрегионразвития РФ, 2008. С. 60.

[10] Путин В.В. Демократия и качество государства / Официальный сайт В.В. Путина – www.putin2012.ru