

# ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МОНИТОРИНГОВЫХ ИЗМЕРЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Р.И. МЕЛЬНИКОВА**  
**Е.А. ЗАХАРОВА**

*Воронежский институт  
экономики и социального  
управления*

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.

---

Ни для кого не секрет, что состояние муниципального управления решающим образом влияет на социально-экономическое и культурное развитие страны. 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 обуславливается 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 осуществлялась 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 проблемами.

Одна из таких проблем связана с привлечением и использованием научно-теоретических исследований в практике 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 предстают в человеческом измерении и востребованы практикой.

Поэтому представляется необходимым обратить внимание на такой аспект как взаимодействие социологической науки и практики, в частности, на 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<sup>1</sup>.

В соответствии с Конституцией РФ, становление современной системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации ведется с учетом исторических и иных местных традиций и поэтому в каждом из них оно имеет свои вариативные особенности, обусловленные 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, поскольку нормативная база местного самоуправления по-прежнему носит неустойчивый и незавершенный характер. Практика взаимодействия с работниками органов местного самоуправления области по самым различным вопросам, относящимся к реализации основных принципов и направлений реформы, результаты

---

<sup>1</sup> Милехин А.В. Социологический мониторинг – средство информационного обеспечения управления в общественных системах: дисс... д-ра социол. наук. М., 1999. – С.43-61.

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<sup>2</sup>.

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, в ходе которой 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 отрицательно; кроме этого, около 20% затруднились ответить<sup>3</sup>.

Такое положение, естественно, свидетельствует о необходимости популяризации среди населения знаний 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 исходить от самих органов местного самоуправления, их работников, которые, в то же время, являются жителями муниципального образования. И здесь 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<sup>4</sup>.

На наш взгляд, решать данную проблему следует уже с раннего возраста. Например, через организацию преподавания в школах такой дисциплины как «Основы местного самоуправления». Кое-где такой опыт уже имеется, но это пока редкость. К сожалению, мы находим возможность вводить и курсы по религиоведению, и по сексологии, и многие другие (безусловно, нужные), а организация муниципального управления не изучается.

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 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 определению своего места и роли в решении вопросов местного значения. Студенты нашего вуза, благодаря этому конкурсу, создали музей истории местного самоуправления г. Воронежа, который является стартовой площадкой в подготовке к будущей профессии.

К сожалению, следует отметить, что идеология формирования местного самоуправления еще малодоступна населению. В общественном сознании пока не преодолено отношение к нему как к власти, которая ничем не отличается от государственной, а в некоторых случаях распространяются утверждения, что от местной власти ничего не зависит в решении жизнеобеспечения местного сообщества. Это свидетельствует и о недостаточно оптимальном состоянии имиджа органов местного самоуправления.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства / Официальный сайт В.В. Путина. – [www.putin2012.ru](http://www.putin2012.ru)

Данный вывод подтверждается как всероссийскими исследованиями, так и исследованиями, проведенными на региональном уровне среди самих сотрудников органов местного самоуправления. На вопрос «Какой уровень власти является главным в успешном решении местных проблем?» – указали на органы местного самоуправления только 16,8% <sup>5</sup>. Среди причин невысокой эффективности хода реформы местного самоуправления респондентами отмечались:

Таблица 1

**Распределение респондентов о причинах недостаточной эффективности реформы местного самоуправления**

Варианты ответов	%
- 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, стремление вовлечения его в решение вопросов местного значения	34,1%

Как видим, в качестве наиболее значимых оказались причины финансово-экономического характера. Но среди причин значима и кадровая составляющая обеспечения 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 уровня 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 сложных условиях. Острый дефицит квалифицированных управленцев препятствует рациональному использованию ресурсов, снижает качество предоставляемых населению услуг, общую эффективность местного уровня власти – в то время как по его состоянию население судит о государстве в целом, поскольку оценка власти в значительной степени идет от удовлетворенности общением с местными чиновниками. Однако, согласно социологическим исследованиям, проведенным в Саратовской области <sup>6</sup>, только 10% населения отметили доброжелательное и внимательное отношение местных органов к их заявлениям и просьбам, а 66% респондентов недовольны работой муниципальных служащих. Аналогичные данные получены и учеными РАГС в ходе социологических исследований в 18 субъектах <sup>7</sup> федеральных округов РФ<sup>7</sup>.

Наиболее отрицательное влияние на уровень доверия населения местной власти, как показывает проведенное нами исследование, оказывают факторы, связанные с бюрократическими издержками.

Таблица 2

**Мнение респондентов о факторах влияния на уровень доверия населения местной власти**

Варианты ответов	%
------------------	---

<sup>5</sup> Исследования проведены среди более 1500 работников органов МСУ различных категорий в 2008/2009 гг. Центром социологических исследований Воронежского института экономики и социального управления.

<sup>6</sup> Муталимов А.М. Самоуправление как одна из предпосылок демократии // Власть, 2004. № 5. – С. 51.

<sup>7</sup> Магомедов О.К., Турчинов А.И. Работа органов местного самоуправления в оценках населения и самооценка муниципальных служащих / Информационно-аналитический материал по результатам исследований, проведенный кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ. – Ульяновск: ОГПУ «Печатный двор», 2007. – С. 165.

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	Коррупционированность, 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 оценили положительно произошедшие 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. Доверие к органам власти различных уровней и общественным институтам в оценках населения, по социологическим исследованиям, проведенным в ЦЧР, показывает, что 62,1% доверяют Президенту РФ, 53,5% – церкви и только 17% – органам местного самоуправления<sup>8</sup>.

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 кадрами 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»<sup>9</sup>.

Мониторинг исследования качественного кадрового состава органов местного самоуправления, по информации Минрегионразвития РФ, показывают, 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<sup>10</sup>.

Понимание важности решения проблем кадрового обеспечения и их влияния на имидж органов местного самоуправления и 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.

Только за последние два года на базе Воронежского института экономики и социального управления прошли повышение квалификации более 2 тыс. человек (32%). В ходе обучения проводились мониторинговые исследования по основным профессиональным затруднениям и потребностям в их практической деятельности. Анализ результатов показал, что среди муниципальных служащих 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 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. Среди мотивов поступления на муниципальную службу выделяется стремление иметь гарантии постоянной работы, стабильности положения (62%).

Недостаточно высокий качественный состав органов местного самоуправления, особенно сельских, иногда оправдывают, 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. Проведенный анализ территориально-географического постоянного проживания студентов по каждому муниципальному образованию Воронежской области показал, что из них в институте по данной специальности обучается от 2 до 10 студентов. Это и есть реальный резерв кадров. Но с ним нужно работать, тем более, что сегодня достаточно остро стоит вопрос омоложения кадров. Например, в нашей области 45%

<sup>8</sup> Будущее Центрально-Черноземного региона в контексте общероссийских политических процессов / Под ред. А.В. Глуховой. Воронеж, 2008. – С. 176.

<sup>9</sup> Мельникова Р.И. Реформирование местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Воронеж, 2005. – С. 241.

<sup>10</sup> Итоги реализации Федерального Закона от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2008. – С. 60.

муниципальных служащих – люди в возрасте старше 50 лет. Поэтому 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.

Решая проблему влияния социологических исследований на процесс совершенствования управленческой деятельности в системе местного самоуправления, следует привлекать 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 должна входить работа, предусматривающая проведение социологических опросов, анкетирования по определенной проблематике местного самоуправления непосредственно в муниципальном образовании. К сожалению, такой вид их деятельности зачастую очень настораживает руководителей муниципальных образований, и результаты таких исследований нередко принимаются, мягко говоря, недружелюбно. Это свидетельствует об отсутствии понимания научных основ организации управления, недостаточном уровне их научно-теоретической подготовки, непонимании важности мониторинговых исследований. Определенную роль в обеспечении понимания необходимости такого вида деятельности, на наш взгляд, способны сыграть научно-практические семинары и конференции 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 настоящее время в муниципальных образованиях на территории Воронежской области реализуется социологический проект по определению уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и их имиджа, в проведение которого включены ученые Воронежского государственного университета, Воронежского института экономики и социального управления, студенты и аспиранты вузов.

На данном этапе реформы очень важно иметь не только концепцию развития местного самоуправления в каждом регионе, но и принять программу координации соответствующих научных исследований, в которых, безусловно, свое место должна занять и социология. Прикладные социологические измерения могут и должны стать ориентиром в выработке эффективной политики реализации самоуправленческих начал, активизации самого населения в решении вопросов местного значения, повышении имиджа органов местного самоуправления.

#### **Список литературы**

1. Милехин А.В. Социологический мониторинг – средство информационного обеспечения управления в общественных системах: дисс... д-ра социол. наук. М., 1999.
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. Путин В.В. Демократия и качество государства / Официальный сайт В.В. Путина. – [www.putin2012.ru](http://www.putin2012.ru)
5. Исследования проведены среди более 1500 работников органов МСУ различных категорий в 2008/2009 гг. Центром социологических исследований Воронежского института экономики и социального управления.
6. Муталимов А.М. Самоуправление как одна из предпосылок демократии // Власть, 2004. № 5.
7. Магомедов О.К., Турчинов А.И. Работа органов местного самоуправления в оценках населения и самооценка муниципальных служащих / Информационно-аналитический материал по результатам исследований, проведенный кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Ульяновск, 2007.
8. Будущее Центрально-Черноземного региона в контексте общероссийских политических процессов / Под ред. А.В. Глуховой. Воронеж, 2008

9. Мельникова Р.И. Реформирование местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. Воронеж, 2005.

10. Итоги реализации Федерального Закона от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2008.

## **USE OF MONITORING DIMENSION IN THE OPERATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT**

**R.I. MELNIKOVA**  
**E.A. ZAKHAROVA**

*Voronezh Institute economic  
and social management*

The opportunities and significance of social research studies targeted at revealing the implementation of Local Management principles as well as the efficiency of Local Management are treated in the publication.

Key words: Local Community, municipal administration, Local Management, reform of Local Management, Local Authority, human resources of Local Management, image of the municipal service, research monitoring