УДК 321.2 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-2-13-22

ВЫЗОВЫ И РАЗВИЛКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА ЭКСПЕРТНОЙ РЕФЛЕКСИИ

Понеделков Александр Васильевич доктор политических наук, профессор, зав. лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ponedelkov@uriu.ranepa.ru

Воронцов Сергей Алексеевич доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: raven_serg@mail.ru

Васьков Максим Александрович доктор социологических наук, профессор, научный сотрудник лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: vaskovmaxsim@mail.ru

Игнатова Татьяна Владимировна доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой экономической теории и предпринимательства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ectheory@uriu.ranepa.ru

Аннотация

В статье представлены результаты экспертного обсуждения проблем развития местного самоуправления в условиях глобальных вызовов современной России. Статья подготовлена на основании эмпирической информации межрегионального социологического исследования. Выводы, сделанные на основе рекомендаций экспертного мнения, представлены на научной конференции с международным участием в апреле 2019 г. в Южно-Российском институте управления – филиале РАНХиГС.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное управление, доверие, глобальные вызовы, санкции, демографическая политика, Ростовская область, государственное стратегическое управление, муниципальное управление.*

Социологическое исследование различных параметров и характеристик местного самоуправления является традиционным направлением для ЮРИУ РАНХ и ГС, и в этом отношении можно говорить о сложившейся продуктивной научной традиции. Учёные ЮРИУ РАНХ и ГС в тесном контакте с практическими работниками местного самоуправления, рассматривают проблемы, возникающие в данной сфере в самых различных временных и социально-политических контекстах [1–3].

В рамках подготовки научно-практической конференции с международным участием «Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России» (г. Ростов-на-Дону, г. Азов 04 – 05 апреля 2019 г., г. Карачаевск, 10 апреля 2019 г., г. Пятигорск, 12 апреля 2019 г., г. Курган, 20 апреля 2019 г., г. Челябинск, 25 апреля 2019 г.) Лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС в декабре 2018 – феврале 2019 г. на территории 10 субъектов РФ (Ростовская область, Московская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Камчатский край, Республика Кабардино-Балкария, Республика Северная Осетия–Алания, Республика Коми, Челябинская область, Республика Карелия) был проведен социологический опрос экспертов, в котором приняло участие 2329 человек [4].

В Ростовской области к опросу было привлечено 520 экспертов из числа руководителей представительных органов власти (7,69%), руководителей органов исполнительной власти (6,54%), представителей органов местного самоуправления (18,46%), представителей научного сообщества (ученые и преподаватели) (13,65%), руководителей общественных организаций и СМИ, культуры, неправительственных организаций (12,68%), руководителей школьных, дошкольных образовательных и медицинских учреждений (30,77%), представителей крупного и среднего бизнеса (10%). По возрастному составу: до 25 лет – 1,15%, от 26 до 30 лет – 2,69%, от 30 до 39 лет – 20,38%, от 40 до 49 лет – 34,42%, от 50 до 59 лет – 29,23%, 60 лет и старше – 12,12%. По стажу работы: до 5 лет – 17,12%, от 5 до 10 лет – 20,00%, от 10 до 20 лет – 33,08%, от 20 до 30 лет – 20,77%, свыше 30 лет – 9,04%.

Представленные экспертами оценки приведены в процентах от реального количества ответов. По отдельным позициям опроса экспертам предлагалось выбрать не более трех определений из числа предложенных, поэтому общая сумма ответов не равняется 100%.

Специфика экспертной рефлексии, выявленная в процессе анализа материалов социологического опроса, позволяет сделать ряд важных выводов:

1. Как показали результаты опроса экспертов Ростовской области, более 40% экспертов отметили улучшение качества работы органов местного самоуправления в течение последних пяти лет.

31% опрошенных считают, что органы местного самоуправления достигли ощутимых результатов. Не заметили принципиальных изменений в деятельности органы местного самоуправления за указанный период 17% экспертов. Таким образом, 88% экспертов считают, что качество работы органов местного самоуправления за последние пять лет не только не ухудшилось, но и возросло. Число экспертов, отметивших ухудшение показателей работы органов власти на местном уровне (2,5%) не превышает погрешности измерения. Около 4% экспертов затруднились с ответом.

В исследовании был сделан акцент на состоянии российского местного самоуправления в условиях глобальных вызовов. Сложно оспаривать то, что процессы в глобальной политике и экономике не могут не отразиться на местном уровне, поскольку развитие глобализационных процессов, воздействия экономических санкций, миграции, инвестиционной политики связывает все уровни социально-экономической системы в единое целое. С другой стороны авторы исследования, с методологической точки зрения акцентировали внимание на «вызовах» которые представляют собой как определённую угрозу, так и возможность развития. Что именно из этих сценариев будет реализовано, зависит от многих факторов, и прежде всего – умения руководства муниципальных образований мыслить творчески и нестандартно, рационально использовать имеющиеся ресурсы и делать свои муниципальные образования более привлекательными для внешних инвестиций [5].

2. Указанные соображения нашли отражение в ответах экспертов на вопрос: в какой степени современный экономический кризис и антироссийские санкции отразились на функционировании системы местного самоуправления?

Так, более половины экспертов считают, что современный экономический кризис и антироссийские санкции лишь отчасти повлияли на функционирование системы местного самоуправления. Еще 23% опрошенных вообще не заметили влияние данных негативных факторов. И лишь 16% экспертов полагают, что кризис и санкционная политика Запада в значительной мере сказались на функционировании системы местного самоуправления.

3. Следующий вопрос фактически вытекал из указанного выше: если экономический кризис оказывает влияние на местное самоуправлений, то в чем это конкретно проявляется?

В числе конкретных проявлений экономического кризиса в качестве первой ранговой позиции эксперты указали заметное падение уровня жизни, рост бедности населения, снижению покупательной способности (49,81%).

Вторую позицию занимают проблемы в демографической сфере, выражающиеся в том, что люди боятся заводить детей из-за опасений ухудшения уровня жизни, возможности потерять работу и т.п. (39,04%) Проблемы в демографической сфере усугубляются в связи с переездом местных жителей в другие регионы или за границу в поисках более благоприятных социальных и экономических условий (21,73%).

В качестве третьей позиции эксперты отметили существенные затруднения в экономическом развитии предприятий, расположенных на территории муниципального образования и дополнительные проблемы с привлечением инвестиций (25,38%).

На этом фоне лишь 14,23% экспертов высказали мнение, что в условиях кризиса и санкционного давления началась более активная мобилизация ресурсов и получен новый импульс к развитию.

4. При формулировании вопросов социологического исследования авторы планировали рассмотреть местное самоуправление, его характеристики, проблемы и перспективы развития и функционирования в системе глобальных вызовов современной России, и что особенно важно в современных условиях, в контексте решения демографических проблем.

При всей важности иных аспектов, демографическая ситуация имеет для будущего страны в целом и каждого отдельного региона, города, посёлка принципиальное и стратегическое значение. Рост демографических показателей зависит от уровня развития экономики, качества управленческой деятельности властей всех уровней, насколько быстро и эффективно решаются вопросы комфортности жизни, насколько приемлемым является уровень развития медицины, образования, социального обеспечения, насколько обеспечена безопасность и контролируется криминогенная ситуация, чувствуют ли люди уверенность, стабильность, что бы решится заводить много детей?

Муниципальный уровень не предполагает реализацию глобальной стратегии и решения макроэкономических вопросов, но позволяет отметить, какие меры респонденты считают эффективными для качественного изменения демографической ситуации на муниципальном уровне. Поэтому очередной вопрос касался изменений демографической ситуации за последние 5 лет в условиях кризиса.

Около половины экспертов отметили, что в условиях кризиса демографическая ситуация за последние 5 лет ухудшилась как в стране и регионе, так и в муниципальном образовании. При этом вызывает обеспокоенность, что показатели ухудшения демографической ситуации в муниципальном образовании более чем на 10 % превышают оценки по стране и региону. При этом, около 20% экспертов не отметили каких-либо изменений, а 15% нашли позитивные изменения. Более 20% экспертов затруднились с ответом при оценке ситуации в стране и регионе, 10% при ответе на данный вопрос по ситуации в муниципальном образовании.

5. Следующий вопрос логически следовал из предыдущего: в чем заключаются, на Ваш взгляд, основные препятствия для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе?

На первую ранговую позицию в числе основных препятствий для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе эксперты поставили состояние стресса и неуверенности в завтрашнем дне, боязнь создать большую семью в этих условиях (60,96%). В качестве второй позиции эксперты указали нехватку бюджетного финансирования (58,27%).

Часть экспертов связала препятствия для успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе с нежеланием самих граждан менять свой образ жизни, репродуктивные установки (42,31%). Полученные ответы отражены в табл. 1 [4].

Таким образом, не только недостаток материальных средств сдерживает реализацию мер государственной демографической политики в регионе. Чувство неуверенности в завтрашнем дне, формируемое военными угрозами США и стран бока НАТО, бесконечными телевизионными шоу, нагнетающими у населения чувства страха, провокационные публикации высказываний чиновников, типа «никто вас не просил рожать», «государство вам ничего не должно» т.п., не способствуют решению задач демографической политики.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос 5: «В чем заключаются, на Ваш взгляд, основные препятствия для полностью успешной реализации мер государственной демографической политики в регионе? (не более 5 вариантов ответа)», %

5.1.	В недостаточной развитости гражданского общества	16,73
5.2.	В нехватке бюджетного финансирования	58,27
5.3.	В несовершенстве самих программ и проектов демографической политики	23,85
5.4.	В коррупции административно-управленческого аппарата	8,27
5.5.	В нехватке административного ресурса для эффективной реализации принятых программ	18,08
5.6.	В несовершенстве законодательной базы, отсутствии необходимой основы для ее создания и реализации программ	19,81
5.7.	В низком контроле за исполнением планов, программ и проектов социально-экономического развития	11,92
5.8.	В нежелании самих граждан менять свой образ жизни, репродуктивные установки	42,31
5.9.	В состояние стресса и неуверенности в завтрашнем дне, боязнь создать большую семью в этих условиях	60,96
5.10.	В опасной криминогенной ситуации	6,15
5.11.	Наличие большого количества мигрантов, создающих социальный дискомфорт	5,19
5.12.	В чрезмерной бюрократизации и мелочном государственном регулировании и контроле	13,08
5.13.	Никаких серьезных проблем в сфере реализации демографической политики	5,19
5.14.	Затрудняюсь ответить	1,73
5.15.	Другое	0,58

6. Экспертам было предложено дать не более 3 ответа из 7 вариантов на вопрос: какие направления улучшения демографической ситуации в России является наиболее реальным и практически реализуемым на уровне общегосударственной демографической стратегии и институциональных мер? В качестве первой позиции эксперты ожидаемо указали повышение рождаемости коренного населения России (73,46%). Вторую позицию заняло сокращение смертности населения России (70%). На третьей позиции уверенно расположилось прекращение утечки населения за рубеж (41,54%).

Стимулирование въезда иностранцев в России на постоянное жительство и привлечение квалифицированных работников из-за рубежа получили, соответственно, 5% и 6,35%.

7. Следующий вопрос потребовал от экспертов указать, какие направления улучшения демографической ситуации в России они считают наиболее реальными и практически реализуемым на уровне конкретных «точечных» мер? Из предложенных 8 вариантов было необходимо выбрать не более 3-х ответов. На первую ранговую позицию эксперты поставили значительное повышение денежных выплат от государства даже на рождение первого ребенка (62,50%). Вторым по значимости названо увеличение выплат по программам материнского капитала и расширение возможностей для его использования (57,31%). На третьей позиции предоставление бесплатного жилья многодетным семьям (52,50%).

Если учесть, необходимость дополнительной поддержки многодетных семей в плане предоставления льгот по социальному обеспечению, то есть льготный трудовой стаж, дополнительное пенсионное обеспечение (37,88%) и развитие системы нефинансовой адресной социальной помощи в виде дополнительных образовательных или медицинских услуг (25%), то становится предельно ясно, что ключевым аспектом для улучшения демографической ситуации эксперты видят финансовую поддержку многодетных семей. В условиях глобального социально-экономического кризиса и санкционного давления на нашу страну, удорожание жизни и неуверенность в завтрашнем становятся определяющими фактором при принятии решения о создании многодетной семьи.

Объективные факторы дополняются недостатками в организации информационных кампаний в поддержку ценностей семьи и материнства, о чем свидетельствует мнение экспертов по данному вопросу (20,38%).

8. Оценивая проблемы, существующие в работе органов местного самоуправления, экспертам было предложено выбрать три ответа из 8 вариантов по вопросу: какие полномочия органов местного самоуправления в настоящее время не реализуются в полной мере?

На первую позицию эксперты поставили ответ: полномочия в сфере дорожного строительства и организации дорожного движения (45,38%). Вторую строку эксперты отдали полномочиям в сфере ЖКХ и социально-культурного благоустройства (36,15%). На третьей позиции полномочия в сфере электро-, тепло -, газо-, водоснабжения (20,77%). Эксперты также не удовлетворены реализацией полномочий в организации досуга граждан (16,15%), оказании услуг по сбору и вывозу бытовых отходов и мусора (16,92%), а также в сфере решения демографических проблем (16,73%).

Следует отметить позитивные оценки, данные экспертами по реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения охраны общественного порядка, в сфере обеспечения пожарной безопасности и в сфере обеспечения участия населения в МСУ.

9. В числе причин того, что отдельные полномочия органов местного самоуправления не реализуются должным образом, эксперты указали:

- отсутствие достаточных материально-финансовых ресурсов (74,42%);
- бюрократизм, бумаготворчество, волокиту (24,23%);
- недостаточность человеческих трудовых ресурсов в связи с тяжелой демографической ситуацией: мало трудоспособного населения, мало молодёжи (23,08).

Обращает на себя внимание, что вопросы, отражающие профессионализм кадрового состава органов местного самоуправления (низкий профессионализм муниципальных служащих, низкая исполнительная дисциплина, безответственность, отсутствие должного общественного контроля, низкий профессионализм кадров массовых профессий, коррупция) в общей сложности получили 55%, то есть соизмеримы с недостатком материально-финансовых ресурсов. Это свидетельствует о наличии скрытых резервов, не требующих дополнительного финансирования [6].

10. При оценке факторов, оказывающих негативное влияние на уровень доверия населения к местным органам власти, экспертам предлагалось выбрать 3 ответа из предложенных 12 вариантов. На первую позицию эксперты поставили низкий авторитет всех органов власти в обществе (37,50%), что не может не вызывать обоснованную тревогу государства и общества. На второй позиции формализм в работе депутатов представительного органа местного самоуправления (27,69), что отчасти подтверждает мнение экспертов, изложенное выше. Оторванность местных органов власти от интересов и нужд граждан (23,65%) замыкает тройку лидирующих ответов.

11. Экономический кризис и попытки международной изоляции Российской Федерации не просто проверяют на прочность государство и общество, но и актуализируют вопрос о том, какие направления должны быть приоритетными для модернизации местной власти и повышения её эффективности условиях необходимости быстрого принятия и реализации стратегических решений. При ответе на данный вопрос экспертам было предложено выбрать 3 позиции из 13 вариантов. Полученные ответы систематизированы в табл. 2 [4].

На первое место эксперты поставили оптимизацию налоговой базы и укрепление муниципального бюджета – 49,42%, далее идёт создание более благоприятных условий для привлечения в местные органы власти высокопрофессиональных кадров – 45,19%, укрепление кадрового потенциала муниципального управления – 26,15%. Как видим по совокупности результатов исследования, кадровая проблема выходит на первое место, но её решение не связывается с повышением активности населения муниципальных образований в целом.

Важность совершенствования социальных технологий активизации населения в процессе реализации проектов развития поселений отмечает только 15,58%, при том, что развитие независимого гражданского контроля и независимых от руководства муниципалитетов СМИ отмечает всего лишь 2,50%. Участие жителей муниципалитетов в реальном управлении муниципальными образованиями остается низким, но это может рассматриваться как результат объективных процессов и состоянии самого гражданского общества. Это не удовлетворяет объективную потребность современного общества в увеличения вовлеченности граждан в управленческий процесс, чтобы максимально опираться на их ресурсы в решении местных задач [7]. Но факт остаётся фактом: граждане готовы мобилизоваться и участвовать в протестных акциях, если чем-то недовольны в муниципальном управлении. Но они не готовы организовываться для развития своего города или посёлка, превентивного решения различных вопросов и улучшения качества и комфортности жизни.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос 11:
«Какие направления должны быть в центре внимания в процессе модернизации местной власти в современных условиях? (не более 3 ответов)», %

11.1.	Создание более благоприятных условий для привлечения в местные органы власти высокопрофессиональных кадров	45,19
11.2.	Оптимизация налоговой базы и укрепление муниципального бюджета	49,42
11.3.	Укрепление кадрового потенциала муниципального управления	26,15
11.4.	Повышение ответственности муниципальных служащих и укрепление исполнительной дисциплины	16,92
11.5.	Борьба с бюрократизмом	16,54
11.6.	Антикоррупционное очищение аппарата	8,65
11.7.	Совершенствование отношений с вышестоящими органами государственного управления	15,19
11.8.	Обеспечение открытости и должной гласности работы органов местного самоуправления	15,19
11.9.	Совершенствование социальных технологий активизации населения в процессе реализации проектов развития поселений	15,58
11.10.	Внедрение проектов развития поселений и оказание помощи в их составлении	20,38
11.11.	Формирование независимых от руководителей местных СМИ	2,50
11.12.	Затрудняюсь ответить	2,88
11.13.	Другое	1,54

Анализ мнений экспертов показывает, что существует социальный запрос на повышение ответственности муниципальных служащих и укрепление исполнительной дисциплины (16,92%), борьбу с бюрократизмом (16,54%), антикоррупционное очищение аппарата (8,65%). Но эти результаты показывают и то, что по данным направлениям достигнуты определённые результаты и острота проблем в принципе снята.

12. Ответы экспертов на вопрос: кто должен играть ведущую роль в решении проблем местного самоуправления в условиях современных реформ и политических процессов в России? – подтверждают выводы по п. 11. Эксперты отдали первую позицию государству (36,92%) и лишь потом следуют «сами люди» (30%) и общественные организации (20,96%). Настораживает, что эксперты не видят «правящую элиту» в роли лидера решения проблем местного самоуправления в России (всего 6,92% видят в ней лидера). Это подтверждает вышеизложенные оценки экспертами уровня доверия к органам власти.

13. Трансформация системы муниципального управления в России сталкивается с различными проблемами, препятствующими повышению роли общественного самоуправления и его структур в жизни муниципальных образований и страны в целом, а часто и вообще исключающее реальное вовлечение граждан в процесс общественного самоуправления. В частности муниципалитеты, особенно небольшие, остаются без обеспечения своей финансово-экономической автономии посредством формирования оптимальной системы налогообложения и поступления средств от малого бизнеса на территории муниципальных образований непосредственно в муниципальные бюджеты.

Решение муниципальных проблем предполагает наибольшую степень гражданского участия и привлечение волонтерских ресурсов, но в России пока практически нет успешного опыта реализации таких проектов, не в авральной и административно-принудительной форме, а на основе добровольного сотрудничества [3]. При этом в отношении муниципалитетов не происходит снижения зависимости муниципального управления от региональных элит, а так же трансформация самой системы муниципального управления не как государственного, а в качестве общественного института, осуществляющего управления не просто территорией, а сложной социальной общностью.

В той связи интерес представляют ответы экспертов на вопрос: что бы Вы рекомендовали предпринять в целях повышения эффективности местного самоуправления? Экспертам было предложено выбрать не более 5 ответов из 13 предложенных вариантов.

На первое место эксперты поставили проблему обеспечения органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами для исполнения полномочий (81,15%). В качестве второй позиции эксперты выделили необходимость более активно совершенствовать правовые основы местного самоуправления и предоставить органам местного самоуправления большую самостоятельность (41,92%).

В качестве последующих позиций эксперты указали необходимость активнее привлекать население к решению вопросов местного значения (41,92%) и вкладывать больше средств в программы, способствующие увеличению рождаемости в муниципальном образовании (39,04%).

Полученные ответы систематизированы в табл. 3 [4].

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос 13:
«Что бы Вы рекомендовали предпринять в целях повышения эффективности местного самоуправления (не более 5)», %

13.1.	Более активно совершенствовать правовые основы местного самоуправления и предоставить органам местного самоуправления большую самостоятельность	41,92
13.2.	Обеспечить органы местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами для исполнения полномочий	81,15
13.3.	Оптимизировать систему проверок со стороны контрольно-надзорных органов	18,08
13.4.	Проводить более эффективную кадровую политику	22,69
13.5.	Активнее привлекать население к решение вопросов местного значения	41,92
13.6.	Внедрить адекватную эффективную систему оценки работников МСУ с учетом интересов жителей муниципального образования	14,23
13.7.	Усилить общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления	9,42
13.8.	Активнее повышать эффективность борьбы с коррупцией и бюрократизмом	11,54
13.9.	Повысить информационную открытость органов местного самоуправления	16,92
13.10.	Вкладывать больше средств в программы, способствующие увеличению рождаемости в муниципальном образовании	39,04
13.11.	Стимулировать приток мигрантов трудоспособного возраста и обладающей необходимым уровнем профессиональной квалификации в муниципальное образование	3,27
13.12.	Затрудняюсь ответить	2,31
13.13.	Другое	0,77

При этом, самостоятельность органов местного самоуправления понимается экспертами не в смысле предоставления новых полномочий, а как иммунитет от управленческого вмешательства со стороны региональных или федеральных властей. Функциональное содержание работы местного самоуправления исторически всегда складывается из принципиального разведения осуществляемых им функций и функций, осуществляемых государством. Интеграция местного сообщества будет действенна на уровне местного сообщества, лишь при определенных условиях. В частности, когда у государства изымается сфера деятельности, которая обеспечивается ресурсами местного населения, но при этом и проживающей в муниципальном образовании общине предоставляется возможность для самостоятельного социального выбора.

Практика показывает, что при этом активизируются местные ресурсы для решения актуальных проблем не вызывающих разногласий в общине [8]. Реальное, а не декларативное привлечение граждан к процессу муниципального управления возможно, если они почувствуют, действительную эффективность муниципальной системы власти в решении своих конкретных проблем. Данные меры будут способствовать укреплению муниципального управления, превращению его в действенный и эффективный инструмент политической модернизации страны, разви-

тия гражданского общества и политической демократии как основы стратегической стабильности российского общества.

14. В соответствии с федеральным законодательством на органы муниципального управления возлагается достаточно широкий круг полномочий в сфере управления муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством, социально-бытовой и культурно-досуговой сферами деятельности, охраны окружающей среды, землепользования и т.д.

В то же время, очевидно, что система муниципального самоуправления в Российском обществе имеет как ряд недостатков, что проявилось в условиях санкционного давления и ограниченности ресурсов, так и достаточный запас прочности, о чем свидетельствует тот факт, что в целом система муниципального самоуправления проходит данный период без существенных потрясений.

На завершающем этапе исследования экспертам было предложено охарактеризовать существующий в муниципальном образовании уровень услуг, отвечающих за качество жизни. Ответы экспертов позволяют сразу же отметить достаточно большой уровень ответов «удовлетворён» и «скорее удовлетворён».

Подводя итог изложенному выше, необходимо отметить, что в происходящем процессе реформирования муниципальной системы в России существуют проблемы, снижающие общую эффективность функционирования органов муниципального управления и затрудняющие их эффективную модернизацию. К подобным проблемам следует отнести противодействие со стороны региональных органов власти и региональных политико-экономических элит, не заинтересованных в реальном усилении и самостоятельности системы муниципального управления. Серьезной проблемой является зависимость муниципальных органов управления, особенно в средних и малых городах, а так же в сельских поселениях, от региональных управленческих структур и их интересов. По данной причине муниципальная власть воспринимается большинством населения лишь в качестве низового подразделения региональной и государственной власти. Местное самоуправление в современных условиях, как правило, адаптируется к государственной власти и вместе с ней сохраняет нужные власти ценностные и поведенческие образцы. Местная власть функционально создает условия приемлемости жизни для населения и участвует в процессе восприятия существующих в обществе правил отношений власти и общества.

Важной практической стороной затрудняющей реальную модернизацию системы управление является отсутствие реальной ресурсной базы и финансово-экономической автономии муниципальных образований. Сюда же следует добавить принявшие институциональные формы коррупции и системного злоупотребления полномочиями со стороны чиновников муниципальных органов управления, а так же недостаточный уровень профессиональной подготовленности сотрудников управленческого аппарата муниципальных образований.

Однако это только одна сторона проблемы. Другая связана с достаточно низким уровнем ответственности, самосознания и гражданской активности населения большинства муниципальных образований, которое предъявляет высокие требования к власти, но оказывается неспособным оказывать на нее действенное влияние, опираясь на свою организованность, понимание общности интересов и готовность к действию. Это требует от власти ответственности и обретения качества отсутствующего в настоящее время в политической и управленческой элите всех уровней. Это умение безболезненно уступать власть новым людям и даже в случае несогласия оставаться лояльными гражданами.

Важную роль в деятельности органов местного самоуправления играет проблема «кризиса доверия» проявляющаяся в современных управленческих практиках и отношениях. На муниципальном уровне данное положение проявляется особенно остро, поскольку проблемы наиболее приближены к конкретным жизненным интересам жителей.

В то же время ограниченность ресурсов муниципалитетов требует для решения насущных проблем объединения усилий всех граждан, что невозможно без укрепления доверия [9]. Здесь доверие выступает основой совместных действий и сотрудничества, при том, что в локальных сообществах отсутствие доверия и лояльности со стороны местного населения может парализовать практически любые начинания местной власти. Местная власть, со своей стороны, может так же блокировать действия со стороны местного сообщества, решив свои ситуационные проблемы и сохранив стабильность, но утратив доверие населения и умерив его готовность принимать участие в любых начинаниях власти.

Современная функциональная составляющая деятельности органов местного самоуправления основана на реализации задач по отношению к местному сообществу как объекту управ-

ленческого воздействия. Здесь принципиально важно то, что государство не в состоянии решать все вопросы и следить за всеми процессами и тем более своевременно на них реагировать в усложняющемся социальном организме с его нестабильностью и необходимостью постоянного ситуационного реагирования на возникающие проблемы. Поэтому роль местного самоуправление в условиях экономического кризиса существенно возрастает, позволяя держать в сфере своего внимания решение большого числа местных задач.

Литература

1. *Аствацатурова М.А., Воронцов С.А., Понеделков А.В., Игнатова Т.В.* Упрочение гражданского единства в этнополитическом контексте Юга России экспертные оценки (политико-управленческие идеи и экспертное мнение) // Власть. 2018. № 7. С. 17–23.
2. Гражданское единство, этнокультурное и конфессиональное многообразие как ценностные основания и факторы консолидации российского общества. Материалы участников конференции с международным участием. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2018. 512 с.
3. *Игнатова Т.В., Воронцов С.А., Понеделков А.В., Голобородько А.Ю.* Экспертное обеспечение инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципалитетов // Власть. 2018. № 1. С. 66–72.
4. Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России: Информационно-аналитические материалы научно-практической конференции с международным участием, 04-05 апреля 2019 г. Ростов- на-Дону: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2019. 139 с.
5. *Аверин А.Н., Понеделков А.В., Попова Е.А., Лопатин Н.Н.* Инвестиционная деятельность и муниципально-частное партнерство в социальной сфере муниципальных образований // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 9 (88). С. 79–83.
6. *Игнатов В.Г., Игнатова Т.В.* Взаимодействие государства и бизнеса на Юге России: экспертные оценки и посткризисное регулирование // Известия КБНЦ РАН. 2013. № 1. С. 118–121.
7. *Вахтина М.А., Игнатова Т.В., Полянин А.В.* Институциональный статус общественного обсуждения законопроектов в системе публичного управления // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. № 6. С. 237–245.
8. *Ле Гранд Д.* Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренцию. / Пер. с англ. М.: Издательство Института Гайдара. 2011. 240 с.
9. *Козырева П.М., Смирнов А.И.* Доверие и его роль в консолидации российского общества. / Социальные факторы консолидации российского общества: социологическое измерение. М.: Новый хронограф, 2010. С. 160–199.

Ponedelkov Alexandr Vasilievich, Doctor of Political Science, Professor, Head of Laboratory of problems of increasing the efficiency of state and municipal government; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: ponedelkov@uriu.ranepa.ru

Vorontsov Sergey Alexeevich, Doctor of Legal Science, Professor, Leading Researcher of Laboratory of problems of increasing the efficiency of state and municipal government; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: raven_serg@mail.ru

Vaskov Maxim Aleksandrovich, Doctor of Sociological Sciences, Professor, Researcher of Laboratory of problems of increasing the efficiency of state and municipal government, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: vaskovmaxsim@mail.ru

Ignatova Tatiana Vladimirovna, Doctor of Economic Science, Professor, Head of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ectheory@uriu.ranepa.ru

CHALLENGES AND CROSSROADS OF LOCAL GOVERNANCE OF MODERN RUSSIA: REGIONAL SPECIFICS OF EXPERT REFLECTION

Abstract

The article examines the specifics of the results of expert discussion of problems of local government under global challenges of modern Russia. The article was prepared on the basis of empirical information of interregional sociological research. Conclusions based on the recommendations of expert opinions were stated during scientific conference with international participation held in April, 2019 in South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Keywords: *local governance, municipal management, trust, global challenges, sanctions, demography policy, Rostov region, public strategic administration, municipal authority.*

References

1. Astvacaturova M.A., Voroncov S.A., Ponedelkov A.V., Ignatova T.V. Uprochenie grazhdanskogo edinstva v etnopoliticheskom kontekste YUga Rossii ekspertnye ocenki (politiko-upravlencheskie idei i ekspertnoe mnenie) // Vlast'. 2018. № 7. P. 17–23.
2. Grazhdanskoe edinstvo, etnokul'turnoe i konfessional'noe mnogoobrazie kak cennostnye osnovaniya i faktory konsolidacii rossijskogo obshchestva. Materialy uchastnikov konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. Rostov n/D: Izd-vo YURIU RANHiGS, 2018. 512 p.
3. Ignatova T.V., Voroncov S.A., Ponedelkov A.V., Goloborod'ko A.YU. Ekspertnoe obespechenie investicionnogo razvitiya i povysheniya konkurentosposobnosti municipalitetov // Vlast'. 2018. № 1. P. 66–72.
4. Mestnoe samoupravlenie v usloviyah global'nyh vyzovov sovremennoj Rossii: Informacionno-analiticheskie materialy nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem, 04-05 aprelya 2019 g. Rostov- na-Donu: Izd-vo YURIU RANHiGS, 2019. 139 p.
5. Averin A.N., Ponedelkov A.V., Popova E.A., Lopatin N.N. Investicionnaya deyatel'nost' i municipal'no-chastnoe partnerstvo v social'noj sfere municipal'nyh obrazovanij // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2017. № 9 (88). P. 79–83.
6. Ignatov V.G., Ignatova T.V. Vzaimodejstvie gosudarstva i biznesa na YUge Rossii: ekspertnye ocenki i postkrizisnoe regulirovanie // Izvestiya KBNC RAN. 2013. № 1. P. 118–121.
7. Vahtina M.A., Ignatova T.V., Polyanin A.V. Institucional'nyj status obshchestvennogo obsuzhdeniya zakonoproektov v sisteme publichnogo upravleniya // Izvestiya YUgo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sociologiya. Menedzhment. 2018. № 6. P. 237–245.
8. Le Grand D. Drugaya nevidimaya ruka: predostavlenie obshchestvennyh uslug na osnove vybora i konkurenciyu. / Per. s angl. M.: Izdatel'stvo Instituta Gajdara. 2011. 240 p.
9. Kozyreva P.M., Smirnov A.I. Doverie i ego rol' v konsolidacii rossijskogo obshchestva. / Social'nye faktory konsolidacii rossijskogo obshchestva: sociologicheskoe izmerenie. M.: Novyj hronograf, 2010. P. 160–199.