**Введение**

На протяжении многих лет в нашей стране идет административная реформа, одним из направлений которой является реформирование системы местного самоуправления. И, несмотря на то, что затрачено достаточно много сил и средств на разработку и внедрение механизмов ее реализации, эффективность деятельности местных органов власти остается невысокой. В связи с чем возникает справедливый вопрос: в чем причины отсутствия роста эффективности? Безусловно, существует большое количество объективных причин, в первую очередь экономических и законотворческих, сдерживающих ход реформы.

Но наряду с этим есть и ряд причин, связанных непосредственно с качественными сторонами деятельности представителей органов местного самоуправления. В частности, сегодня складывается такая ситуация, которая характеризуется рассогласованностью действий представителей разных уровней муниципальной власти. Причем, такая проблема существует в абсолютном большинстве администраций органов местного самоуправления, что позволяет говорить о кризисности всей системы.

**Причины снижения эффективности деятельности органов местного самоуправления**

Для более детального изучения описанной проблемы при участии автора было проведено два социологических исследования, отражавших мнения глав администраций муниципальных образований и рядовых служащих соответствующих администраций. В ходе исследования были выявлены серьезные различия во мнениях глав и служащих не только на основные проблемы муниципальных образований, но и на сущностные особенности объектов их управления как целостной системы.

Так, главы, и сотрудники администраций сходятся во мнении, что их муниципальное образование располагает природными условиями (32% глав и 30% служащих) и уникальными природными ресурсами (17% глав и 14% служащих) для улучшения социально-экономической ситуации. Зато значительна разница в оценке главами и сотрудниками выгодности географического положения и промышленного профиля муниципального образования.

В первом случае высокую оценку дали около трети глав (31%) и половина служащих (52%), во втором случае – 12% и 43% соответственно. Таким образом, очевидна неполная информированность, как руководителей муниципальных образований, так и обычных служащих об объекте управления, что в свою очередь во многом объясняется тем, что на местах не всегда проводятся специальные исследовательские работы, результаты которых могли бы четко охарактеризовать основные составляющие ресурсной базы муниципального образования. Чаще всего такие работы не проводятся в силу элементарной нехватки средств в муниципальном образовании для оплаты экспертных услуг. Другой причиной отсутствия таких работ является низкая осознанность муниципальными служащими высокой значимости таких сведений.

Также серьезные расхождения во мнениях экспертов наблюдаются при анализе ответов на вопросы, касающиеся возможных причин беспокойства, возникающего среди населения. Примечателен тот факт, что анализируемые причины оценивают как высоко актуальные в большей мере рядовые служащие, чем главы администраций. Кроме того, разница во мнениях руководителей и служащих по отдельным позициям достигает нескольких раз. В этом плане все ответы респондентов можно разбить на три группы: первая группа – соотношение согласий по данной проблеме глав и служащих не превышает двух раз; вторая группа – соотношение согласий колеблется от двух до трех раз; третья группа – разница в соотношении значительно превышает три раза. Причем, ответы респондентов распределились по группам таким образом, что их можно даже классифицировать по общему основанию.

Так, в первую группу попали проблемы, актуальность которых для населения велика, и по мнению глав, и по мнению служащих. К ним относятся: низкий уровень доходов работающего населения (77% и 72% соответственно); пьянство, алкоголизм (73% и 81% соответственно); повышение цен на услуги ЖКХ (65% и 87% соответственно); низкий уровень доходов пенсионеров (56% и 68% соответственно); рост цен на продукты и товары первой необходимости (55% и 69%). Актуальность представленных проблем оценивается практически одинаково всеми респондентами, поскольку они имеют общенациональный характер и их решение является первостепенным. Кроме того, решение этих проблем напрямую зависит не столько от органов местного самоуправления, сколько от решений, принимаемых на федеральном уровне.

Во вторую группу попали проблемы, оценка актуальности которых хоть и не намного, но расходится между главами и рядовыми служащими. Таких проблем на порядок больше, чем предыдущих и существует необходимость разделить их на две подгруппы. Первая подгруппа представлена такими общечеловеческими проблемами как проблемы молодежи и подрастающего поколения (47% и 76% соответственно); напряженные отношения между людьми, озлобленность (29% и 54% соответственно); кризис морали и нравственности (22% и 66% соответственно). Вторую подгруппу составляют проблемы, касающиеся непосредственно условий жизни населения: жилищная проблема (39% и 64% соответственно); плохое состояние ЖКХ (37% и 64% соответственно); медицинское обслуживание (32% и 80% соответственно); ограниченные возможности для культурного развития и проведения досуга (26% и 43% соответственно); транспортное обслуживание (8% и 28% соответственно). Интересно, что такой элемент социальной сферы как образование, проблемы его качества и доступности, по числовому соотношению уходит в третью группу причин, т.к. разница составляет около семи раз (7% и 52% соответственно). Надо сказать, что существенная разница в ответах глав и служащих по проблемам второй группы, наталкивает на мысль о том, что главы с одной стороны, с высоты своего социального положения просто не обращают внимания на ряд проблем общечеловеческого характера, а с другой, не уделяют должного внимания проблемам, решение которых входит в непосредственную сферу их компетенции.

В третью группу входят проблемы, в оценках актуальности которых главы и рядовые служащие серьезно расходятся. В эту группу проблем входят: наркомания и наркоторговля (10% и 71% соответственно); рост преступности (10% и 74% соответственно); коррупция (2% и 40% соответственно); произвол милиции (1% и 40%). Все указанные проблемы, так или иначе, связаны с обеспечением правопорядка среди граждан, а разница в соотношениях оценок является пугающей.

Такие цифры говорят о том, что абсолютное большинство глав администраций муниципальных образований, думая, что для населения наркомания или рост преступности, например, проблемой не является, не прилагает никаких усилий по борьбе с ними. Хотя в тоже время, по мнению рядовых служащих, они представляют серьезную проблему для большинства граждан.

**Социальный аудит как инструмент совершенствования муниципального образования**

Система муниципального управления в современной России находиться на стадии становления: законодательная база пока несовершенна и во многом противоречива, опыт муниципальной практики не велик, экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления недостаточны, существует нехватка квалифицированных кадров. Перспективы развития системы местного самоуправления находятся в центре внимания широких общественных кругов, отечественных и зарубежных школ управления, представителей общественных наук.

С принятием 131-ФЗ увеличилась самостоятельность местной власти в принятии решений, касающихся местного сообщества. Значимость управленческих решений, принимаемых местными органами власти значительно возросла, это относиться и к программа социального развития муниципального образования, реализуемых на местном уровне.

В связи с этим актуальным является создание механизма улучшения контроля за соблюдением тех или иных программ и за деятельностью администраций муниципальных образований вообще. На наш взгляд, такой формой контроля может служить социальный аудит, проведение которого позволит оценить эффективность и качество социального управления на уровне решения проблем близких к интересам населения.

Социальный аудит - это своеобразный механизм контроля со стороны местного сообщества и государственных органов за деятельностью администрации муниципального образования в социальной сфере. Также социальный аудит можно рассматривать как самоконтроль и самопроверку местной администрацией итогов своей работы за определенный промежуток времени. Итоги социального аудита - это предпосылки развития муниципального образования.

Практическая и теоретическая разработка основ аудита управленческой деятельности привлекали внимание зарубежных и отечественных исследователей достаточно давно. Работы посвящены: методам аудита применительно к хозяйственной деятельности (Д. Лоббек, А. Арсен, В. Д. Андреева, Я. В, Соколова и другие), административному и экономическому аудиту.

Аудит управленческой деятельности социальных организаций в современных условиях рассматривается в трудах Э. Смирнова, П. Миньери и др. Проблемы социального аудита получили первоначальное развитие в трудах зарубежных авторов. Разработка методологии и технологии социального аудита в России получила распространение в рамках управления персоналом. Российские ученые занимаются применением социального аудита к инновационным процессам, изучением социальных технологий в управлении социальным процессами, исследованием эффективности социального управления, но в отечественной социологии управления не сложилась целостная картина о возможностях и применении социального аудита для развития и совершенствования муниципальных образований. Возможен внутренний и внешний социальный аудит. Внешний социальный аудит направлен на изучение и сопоставление реальных и возможных действий органов местного самоуправления по обеспечению комфортного проживания населения муниципального образования. Внутренний социальный аудит - это анализ сферы управления человеческими ресурсами в администрации муниципального образования.

Возможна следующая схема проведения социального аудита:

1. Этап: Возникновение необходимости в получении независимого отчета о деятельности администрации муниципального образования, позволяющего дать оценку реальной ситуации. Данный социальный заказ может поступить как со стороны населения муниципального образования, так и со стороны вышестоящих государственных органов.
2. Этап: Формирование аудиторской комиссии как со стороны объект аудита, так и со стороны «заказчика».
3. Этап: Выбор форм и методов проверки, связанной со спецификой муниципального образования.
4. Этап: Применение выбранных методик для определения потенциала муниципального образования (не только финансового), который заключается в возможностях развития и преобразования политики администрации на благо граждан, проживающих на данной территории.
5. Этап: Реальная оценка положения муниципального образования по выбранным параметрам, связанных с жизнедеятельностью людей (экологическая политика, демографическая и т.п.).
6. Этап: Определение разницы между потенциалом и реальной ситуацией в муниципальном образовании. Данная разница выражается в процентном соотношении и позволяет оценить, на сколько деятельность администрации муниципального образования соответствует стандартам и возможностям.
7. Этап: Составление аудиторского заключения с подведенными итогами и рекомендациями.

На наш взгляд, проведение социального аудита позволит: активизировать инвестиции в развитие муниципального образования, снизить социальную напряженность, повысить качество жизни людей, увеличить инвестиционную привлекательность территории, создать прозрачную картину итогов деятельности местного руководства, выявить пробелы в развитии муниципального образования.

**Стратегическое планирование развития муниципальных образований**

В последние годы среди городских муниципальных образований стало нормой, своеобразным показателем престижа наличие стратегического плана развития. Современная Россия – страна, развивающаяся и её развитие зависит в большей степени от социально-экономического развития муниципальных образований, находящихся на её территории.

Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, который занимался отчасти разработкой стратегического плана развития Санкт-Петербурга, определяет территориальное стратегическое планирование как самостоятельное в собственных интересах определение сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде.

Исходя из этого, естественным является существование общих и различных характеристик планов стратегического развития муниципальных образований, их содержания, что является актуальной проблемой в государственном и муниципальном управлении. В связи с этим, целью данного исследования является определение общего и различного в планах стратегического развития муниципальных образований, формирование выводов и разработка рекомендаций к построению концепций развития муниципальных образований.

Наличие стратегического плана развития территории характерно в большей степени для крупных городов, поэтому объектом исследования послужили такие города как Липецк, Екатеринбург и Владивосток. Критериями отбора стали географическое расположение городов на территории РФ («разброс» по территории страны) и наличие информации о стратегическом планировании в данном городе.

В исследовании был использован анализ документов, находящихся на тематических сайтах соответствующих городов. Был проведен их сравнительный анализ по следующим критериям: форма (план представлен единым документом или в виде «пакета» проектов); инструментарий для анализа муниципального образования (ретроспективный анализ, анализ конкурентных позиций, SWOT-анализ для выявления «плюсов» и «минусов» города по отношению к внешней среде, формулирование сценариев, определение миссии муниципального образования, обоснование главной цели развития и стратегических направлений, обсуждение с участием населения, создание организационных структур для мониторинга и реализации, их эффективность); содержание или сферы, на которые уделяется внимание в процессе стратегического планирования; организация процесса составления стратегического плана.

Сравнительный анализ показал наличие следующих общих черт стратегических планов: анализ конкурентных позиций, SWOT-анализ, построение миссии муниципального образования и стратегических целей, декларирование улучшения качества жизни простого человека как приоритет политики органов местного самоуправления, сферы, в которых планировались изменения. Различия выражались в следующих позициях: форма, организация процесса составления стратегического плана, наличие организационных структур для мониторинга и реализации стратегического плана.

Следует также отметить, что характерным для всех документов является отсутствие единства в терминологии стратегического планирования, планы принимаются в большинстве случаев без учёта мнения населения, отсутствует единая система показателей уровня развития муниципального образования, ретроспективный анализ развития муниципального образования либо отсутствует, либо учитывает показатели за достаточно короткие периоды времени. Всё перечисленное ставит под сомнение успешность, как реализации издаваемых планов, так и трансляции полученного опыта на другие муниципальные образования, проблематичен мониторинг исполнения многих пунктов планов.

Исходя из вышеизложенного, необходимо изменить подход к стратегическому планированию территорий, а именно, направить деятельность местного сообщества и власти на разработку концепции развития муниципального образования.

Фундаментом, на наш взгляд, успешного развития муниципального образования является наличие концепции его развития как единой ведущей системы взглядов, генерируемой местным сообществом по поводу развития территории, на которой они проживают и являющаяся основным легитимным информационным модулем, содержащим направления стратегического развития территории и населения, учитывающим историю развития муниципального образования, тенденции его исторического развития. Проблема формирования концепции устойчивого развития муниципального образования во многом сводится к выявлению и анализу закономерностей его развития, которые возникают под действием причинно-следственных связей, формируемых как внутри муниципального образования, так и вне его, обеспечивающих направленность его развития.

Разработке концепции развития муниципального образования должен предшествовать анализ муниципального образования, который бы включал ретроспективный анализ внутренней и внешней среды, выявление тенденций развития; построение прогнозов, учитывающих несколько сценариев течения событий; изучение и внедрение аналогичных, транслируемых методик анализа муниципальных образований, применяемых другим муниципальным образованием; анализ территориального потенциала. Инструментарий анализа должен включать контент-анализ архивных документов и литературы, экспертные оценки, анкетирование населения, корреляционный и регрессионный анализ показателей, характеризующих развитие муниципального образования в динамике истории, построение дерева целей и дерева проблем.

Применение данных рекомендаций способно увеличить адаптированность стратегических целей, выраженных в концепции развития муниципального образования, к естественному, исторически сложившемуся пути его развития и определить потенциал развития территории. Однако реализация данных рекомендаций будет безуспешной, если отсутствует заинтересованность местного сообщества в развитии города, поселения или муниципального района.

**Проблема участия населения в местном самоуправлении в современной России**

Современная теория и практика убедительно, показывает, что развитое гражданское общество и правовое государство немыслимо без эффективного местного самоуправления.

За последние два десятилетия в нашей стране накоплен определенный теоретический и практический опыт по институционализации местного самоуправления. Принят целый ряд законодательных актов стимулирующих его развитие, укрепляются финансово-экономические основы и т.п. Однако нельзя пока считать, что местное самоуправление в полной мере утвердилось в нашем обществе. Остается еще много нерешенных вопросов в сфере законодательства, низкой остается финансовая обеспеченность. Не случайно, именно эти вопросы находятся в центре внимания ученых и практиков.

Вместе с тем, не меньшего внимания заслуживают социальные составляющие данного института. Без их учета местное самоуправление вряд ли разовьётся в полноценный социально-политический институт общества.Прежде всего, речь идет о главном субъекте местного самоуправления – местном сообществе или местном населении. Пока этот социальный субъект во многом пассивен.

Причины такой пассивности кроются не только в настоящем, но и в историческом прошлом страны. При советской системе управления отношения граждан и власти строились одновременно на вере во власть и её боязни. Политическая, экономическая, духовная и общественная активность граждан направлялась сильной и авторитетной властью, но при этом граждане ожидали от государства предоставления реальных благ и решения насущных проблем, определения будущего развития. Данные меры способствовали сплочению общества на основании единой идеологии, схожих ценностей и жизненных ориентиров.

Современное государство тотально не контролирует многие сферы, отказалось от регулирования многих направлений жизни и граждане столкнулись с новым видом политической ответственности, требующим совместной работы с органами власти. При этом граждане по-прежнему продолжают с большим подозрением относятся к политическому процессу и сопротивляются вовлечению в политику и общественную деятельность, даже направленные на решение собственных проблем.

Можно утверждать, что высокий коллективизм советского времени сменился апатией к общественной и политической деятельности значительной части населения. Согласно нашим опросам (2008) в местном самоуправлении участвует не более 5 % населения. Цифра по сравнению с 2001 г. практически не изменилась Значительная часть граждан предпочитает пассивные формы возможного участия в МСУ. Так, отвечая на вопрос нашего исследования «В каких формах лично Вы бы могли участвовать в местном самоуправлении в вашем населённом пункте?», подавляющее большинство ответивших граждан (65%) - предпочли пассивные формы (участие выборах, референдумах, сходах). Лишь 8% оказались готовы участвовать в работе органов МСУ, а 10% согласились бы подписать обращение к должностным лицам и органам МСУ. Еще 17% опрошенных заявили, что вообще им неинтересно участие в местном самоуправлении ни в каких формах. Таким образом, видно, что рассчитывать на высокую социальную активность местных жителей не приходится. По данным опроса ВЦИОМ в 2004 г. мнение населения относительно предлагаемых муниципальных реформ было следующим: скорее не согласны с их проведением 29%, полностью не согласны - 19%, поддержало реформы 39%, затруднились ответить 13% опрошенных

Какие, исходя из вышесказанного, можно выявить общие причины неучастия населения в осуществлении местного самоуправления:

1) отношения между гражданами и властью в значительной степени разрушены. Власть воспринимает граждан в лучшем случае как электорат, в худшем как обузу. Граждане чаще всего относятся к власти с недоверием;

2) местное сообщество не имеют адаптированной информации о возможных формах своего участия в решении проблем на своей территории;

3) граждане не верят в силу своего волеизъявления и участия;

4) власть зачастую не учитывает (не знает) потребности и интересы граждан и др.

Происходящие в населённых пунктах изменения пока не привели к образованию местного сообщества, осознанию им своей ответственности за местную жизнь. Есть основания полагать, что основными субъектами в различных сферах жизнедеятельности все в большей степени выступают групповые коммерческие, конъюктурные интересы, цель которых - использовать муниципальные ресурсы, имущество, бюджет в узко корыстных интересах. Местное сообщество представляет собой достаточно пассивное социальное образование, по-прежнему рассматривает себя как объект управления. Без воздействия на социальные составляющие местного самоуправления, любые благие муниципальные преобразования обречены на провал.

**Заключение**

Подводя краткий итог проведенного исследования можно говорить о ряде серьезных социальных проблем в системе местного самоуправления. Первый блок проблем касается серьезной оторванности власти от народа; второй - отсутствия согласованности в оценках ситуации на местах и, соответственно, действиях между руководителями и подчиненными; третий - включает проблему неполной информированности как глав, так и рядовых служащих непосредственно о проблемах и особенностях вверенного им объекта управления. Безусловно, список причин снижающейся эффективности деятельности органов местного самоуправления является неполным и требует дальнейшего более полного исследования.

**Список литературы**

1. Бестужев-Лада И.В., Наместникова Г.А. «Социальное прогнозирование. Курс лекций»: Педагогическое общество России; Москва; 2008.
2. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 3-е изд. / Под редакцией В.Б. Зотова. – Спб.: Питер, 2007.
3. Антипьев К.А. Местное самоуправление как социальный институт современного общества. Пермь.: Изд-во ПСИ МОСУ. 2008.
4. Индекс доверия: данные опроса // Российская газета. 2007. 25 декабря
5. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социс, 2006. №8