

На правах рукописи

ЧЕРНИЕНКО НАТАЛЬЯ РУСЛановна

**СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ  
ОСОБЕННОСТЕЙ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
в СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



30 ИЮН 2011

Пятигорск – 2011

Работа выполнена на кафедре социально-гуманитарных наук  
Пятигорского государственного технологического университета

**Научный руководитель:** доктор социологических наук, доцент  
Лежебоков Андрей Александрович

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
Асеев Юрий Иванович  
кандидат социологических наук, доцент  
Мирошников Иван Иванович

**Ведущая организация:** Северо-Кавказский социальный институт

Защита диссертации состоится 1 июля 2011 года в 09-30 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.194.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) наук при Пятигорском государственном технологическом университете по адресу: 357500, Ставропольский край, г. Пятигорск, пр. 40 лет Октября, 56.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО Пятигорского государственного технологического университета по адресу: г. Пятигорск, пр. 40 лет Октября, 56.

Автореферат разослан 1 июня 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор исторических наук, профессор

Г.Н. Рыкун

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Важной задачей развития российского социума является формирование гражданского общества, функционирование которого невозможно без стабильного института местного самоуправления. Деятельность последнего предполагает две составляющие части, которые, к сожалению, не в полной мере реализованы в практике местного самоуправления. Во-первых, для успешного функционирования муниципальная власть, так же как и население, нуждается в работающей правовой базе, которая регулировала бы основные процессы, протекающие на местном уровне. Во-вторых, сочетая публичные и общественные начала, местное самоуправление нуждается в активном участии населения в реализации повседневных потребностей и интересов каждого человека по месту жительства. В ситуации продолжающегося реформирования процессы управления на местном уровне остро нуждаются в многомерном анализе состояния и перспективах развития различных сторон осуществления местного самоуправления.

В связи с этим исследование социально-правовых особенностей развития местного самоуправления представляется актуальной для социологии задачей. Правовая база любого социального явления не может считаться адекватной без общественной практики применения юридических, экономических, культурных норм. В свою очередь, социальные практики местного самоуправления остро нуждаются в поддержке со стороны законодательства. Ставропольский край, как один из флагманов муниципальной реформы в Российской Федерации, обладает более развитой нормативно-правовой базой местного самоуправления и имеет обширный опыт социального взаимодействия участников процессов управления на муниципальном уровне. Это дает возможность изучения и использования устоявшихся социально-правовых практик Ставропольского края в качестве моделей другими субъектами Российской Федерации.

В настоящее время развитие местного самоуправления выступает в качестве предмета исследования теоретиков различных областей науки; практиков из числа муниципальных служащих. Граждане, являющиеся неразрывным элементом местного самоуправления, также живо интересуются социальной, практической и правовой основой реализации собственных интересов на местном уровне. Это обуславливает актуальность социологического изучения процессов управления как институтов местного самоуправления, так и процессов управления, проходящих на уровне отдельных муниципальных образований.

**Степень научной разработанности проблемы.** В обширном списке социологической литературы, посвященной современному обществу, работы о местном самоуправлении занимают незначительное место.

Планомерное изучение процессов управления на уровне муниципальной власти началось со второй половины 80-х годов XX века. На первых порах исследования были посвящены анализу как зарубежного, так и российского дореволюционного опыта местного самоуправления. Так, например, в работах Л.Е. Лаптевой, Н.П. Медведева, В.Н. Моргачева и других рассмотрены основы местного самоуправления в таких странах, как США, Великобритания, Франция, Германия.

Вместе с тем, по мере становления и развития института местного самоуправления на территории современной России появляется широкий массив различных работ по соответствующей проблематике.

Общетеоретический характер носит целый ряд работ, авторы которых, опираясь, прежде всего, на законодательную базу, делают попытку представить систематическую картину местного самоуправления.

Правовой характер местного самоуправления, его юридические права, взаимосвязь с иными институтами общества и уровнями управления раскрываются в работах В.А. Баранчикова, Н. Бондарь, Т. Бялкиной, М.А. Васильева, И.В. Выдрина, А.Н. Широкова и других. Работы отечественных ученых не только раскрыли теоретические аспекты института местного самоуправления, но и определили содержание норм Конституции РФ и российского законодательства в области местного самоуправления.

Хозяйственным основам функционирования и особенностям экономической деятельности органов местного самоуправления посвящены работы Ю.В. Абдурахимова, В.В. Авекова, Р.В. Бабун, В.С. Боголюбова, А.Г. Воронина.

Работы исследователей, как правило, представлены лишь в виде публикаций. Среди них можно отметить исследования В.К. Левашова, Н.М. Великой, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой, М.Ю. Мартынова, А.И. Будова, Т.И. Арсеневой и ряда других.

Современный период изменения роли и функций местного самоуправления вызвал различные, часто дискуссионные точки зрения на ее нынешнее состояние и ближайшее будущее. Реформирование местного самоуправления и проблемы, которые возникают в современной России в связи с неоднозначностью трансформации местных органов власти, исследованы в работах М.Н. Афанасьева, Л.В. Гильченко, А.А. Замотаева, Н. Соляника, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой.

Региональные особенности развития местного самоуправления в Ставропольском крае рассматриваются исследователями различных отраслей знания: историками, экономистами, социологами, политологами. Большой вклад в изучение региональных аспектов внесли Н.Д. Судавцов, Н.В. Тарасенко, Н.Д. Жуков, Н.М. Кытманова и др.

Интерес к изучению местного самоуправления вызвал и рост числа диссертационных работ, в том числе по социологии. Среди сравнительно новых трудов по данной проблематике следует отметить диссертационные исследования В.Н. Лазарева, И.Д. Саначева, Г.А. Цветковой и др.

Вместе с тем, анализ научной разработанности исследуемой темы показывает, что вопросы развития региональных особенностей местного самоуправления не нашли своего полного отражения в социологических работах. Необходимо отметить, что социологи уделяют недостаточное внимание проблемам местного самоуправления. В целом, институт местного самоуправления пока не исследован как сложный социальный феномен, системное социальное самоуправляющееся образование. Это обстоятельство актуализирует необходимость дальнейших проработок заявленной темы.

**Объект диссертационного исследования:** местное самоуправление в Ставропольском крае в условиях становления правового государства.

**Предмет диссертационного исследования:** социально-правовая организация института местного самоуправления в Ставропольском крае в современных условиях.

**Цель диссертационного исследования:** исследовать социально-правовые особенности развития местного самоуправления в Ставропольском крае.

**Задачи диссертационного исследования:**

- провести сравнительный анализ теоретико-методологических подходов к исследованию института местного самоуправления;
- рассмотреть динамику развития социально-правовых моделей функционирования института местного самоуправления в современных социально-экономических условиях;
- раскрыть роль местного самоуправления в процессах становления гражданского общества;
- показать механизмы становления и формирования современной системы местного самоуправления в условиях российского общества;
- определить особенности организации системы муниципальной власти в Ставропольском крае;
- исследовать современную социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях Ставропольского края;
- изучить существующие проблемы в функционировании местного самоуправления и наметить пути их решения.

**Гипотеза исследования.** Сформировавшаяся к настоящему времени социально-правовая модель функционирования местного самоуправления в России, имеющая региональные особенности, не является в полной мере эффективным элементом института гражданского общества, что обусловлено воздействием государственной власти на местное

самоуправление и пассивностью населения в процессах управления развитием местных сообществ.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Методологическая основа диссертации представлена совокупностью общенаучных принципов и методов социального познания, анализа и обобщения социологических источников по теме исследования.

Для исследования различных подходов к проблематике местного самоуправления применялся сравнительный анализ, что позволило выявить основные группы теорий, относящихся к объекту исследования. В исследовании процесса развития местного самоуправления использовался конкретно-исторический подход, применение которого позволило рассмотреть динамику процесса становления местного самоуправления.

Характеристика местного самоуправлениядается с позиции институционального подхода, который позволил рассмотреть объект исследования как совокупность существенных признаков, социальных статусов, формальных и неформальных норм, выполняемых функций.

Использовались принципы системности, позволившие рассмотреть взаимосвязь элементов местного самоуправления между собой и обществом. Системный подход применялся в качестве базового при изучении организационных оснований функционирования местного самоуправления.

**Теоретическую базу** исследования составили труды зарубежных и отечественных классиков в области местного самоуправления, исследования современных авторов по изучаемой проблематике, диссертационные исследования последних лет по рассматриваемой теме, нормативные и правовые документы органов государственного и муниципального управления, материалы конференций и периодических изданий, официальные сайты органов местного самоуправления.

**Эмпирическую базу** диссертации представляют результаты социологических исследований, проводимых с участием автора, включающие в себя:

- ежегодные опросы населения Ставропольского края в 2008-2011 годах под общим названием «Проблемы развития местного самоуправления глазами жителей Ставропольского края». Репрезентативная выборка респондентов составляла от 2400 до 2500 совершеннолетних жителей Ставропольского края и была квотирована по полу, возрасту и месту проживания (городское и сельское население, распределенное по районам и городам края). Метод опроса – устное анкетирование;

- ежегодные опросы жителей города Ставрополя в 2009-2011 году «Муниципальная власть в краевом центре». Опрашивалось от 2300 до 2575 жителей, метод опроса - анкетирование, выборка квотная;

- экспертные опросы специалистов, работников сферы муниципального управления Ставропольского края;
- вторичный анализ данных социологических исследований (Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. Фонд «Либеральная миссия», 2003; Рагозина Л. Г. Исследование «Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опросов общественного мнения»; Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. «Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет?»; фонд «Институт экономики города», исследование на тему «Городское управление в современной России», 2003-2004 гг.; Артюхович Д.В. «Гражданская активность россиян на рубеже тысячелетий: цели, формы, приоритеты», проведенное совместно со Ставропольским краевым центром социальных исследований и инноваций).

Для обработки результатов использовались программные продукты, среди которых SPSS 17.0 и EXCEL 2003.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в следующем:

1. Показано, что сочетание комплекса разнообразных концепций и подходов при анализе процессов, протекающих на местном уровне, способствует объективизации полученного результата и сведению его в систематическое знание.

2. Выявлено, что формирование российской системы местного самоуправления отличается доминированием влияния государственных органов власти в процессе становления и развития местного самоуправления и только в малой степени определяется активностью местных органов власти и населения.

3. Установлено, что, выступая элементом гражданского общества, местное самоуправление в настоящее время не выполняет налагаемые на него функции по повышению вовлеченности населения в процессы управления муниципальным образованием в силу определенной «закрытости» органов местного управления от широкой общественности.

4. Определено, что региональные особенности формирования социально-правовых основ местного самоуправления привели к созданию определенного разнообразия организационных форм и структур местного самоуправления, проводимой органами муниципальной власти социально-экономической политики, что, соответственно, привело к различным результатам развития местного сообщества. Вместе с тем, юридическое закрепление базовых требований к институту местного самоуправления на федеральном уровне создает унифицированный организационный механизм функционирования местной власти.

5. Показано, что процесс правового и организационного этапов становления органов местного самоуправления в Ставропольском крае

практически закончен. Вместе с тем, подвижность современного общества с необходимостью влечет за собой постоянные изменения как юридических практик, так и методов управления на муниципальном уровне.

6. Исследовано социально-экономическое положение местного самоуправления в Ставропольском крае, которое отличается целым спектром разнонаправленных процессов, приводящих в ряде случаев к повышению уровня жизни населения, в некоторых же – отрицательно влияющих на социальное и экономическое самочувствие граждан.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Социально-правовыми особенностями российской системы становления местного самоуправления является доминирование государственной власти при выборе форм и методов муниципальной власти, реформирование местного самоуправления по инициативе федеральных органов власти, а не через привлечение населения.

2. Слабостью российской системы местного самоуправления является отсутствие механизмов действенного участия граждан в процессах управления низовыми административно-территориальными образованиями. Местное самоуправление до сих пор только потенциально является основой для дальнейшего развития гражданского общества и повышения социальной активности населения.

3. Особенности регионального развития местного самоуправления зависят от социально-экономической ситуации в регионе и совокупности субъективных позиций, таких как уровень социальной активности населения, взаимоотношение государственных структур региона и органов местного самоуправления и т.д. В зависимости от имеющихся условий региональные особенности вызывают разнообразие организационных форм и структур местного самоуправления, проводимой органами муниципальной власти социально-экономической политики, что, соответственно, приводит к различным результатам развития местного сообщества.

5. Процесс социально-правового оформления системы местного самоуправления в Ставропольском крае можно считать завершенным. Образованные муниципальные органы власти обладают всем необходимым набором условий для эффективной управленческой деятельности, однако качество муниципального управления оставляет желать лучшего в силу как общероссийских проблем, так и в связи с наличием специфических для края условий хозяйствования.

6. Эффективность функционирования института местного самоуправления определяется заинтересованным участием жителей в управлении собственными ресурсами. Расширение методов и форм вовлечения населения в процессы управления и повышение активности

граждан является важной задачей деятельности самих органов местного самоуправления.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в возможности использования результатов и выводов для дальнейшего анализа социально-правовых особенностей местного самоуправления. Материалы диссертации могут способствовать расширению понимания местного самоуправления в условиях современного российского общества, углублению социологических знаний о природе муниципальной власти и процессов управления на уровне муниципальных образований.

**Практическая значимость исследования** связана с возможностью применения результатов исследования в практике совершенствования социально-правовых основ местного самоуправления. Отдельные положения и выводы диссертационного исследования могут применяться в разработке управленческих решений процессов развития муниципальных образований. Некоторые результаты диссертационного исследования могут быть использованы институтами гражданского общества для налаживания конструктивного диалога с органами местной власти. Материалы диссертации могут быть использованы преподавателями высшей школы при составлении учебных курсов по социологии управления, муниципальному управлению и т.д.

**Апробация диссертации.** Отдельные положения, результаты и выводы диссертационного исследования были апробированы на международных и региональных научно-практических конференциях. Результаты исследования отражены в 10 научных публикациях, общим объемом 5,1 п.л., в том числе в 1 монографии, 9 научных статьях, из них 3 в рецензируемых изданиях. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре социально-гуманитарных наук Пятигорского государственного технологического университета.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка, включающего 297 источников, и приложений.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность проблемы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, раскрываются предмет, цели и задачи диссертации, ее новизна, формулируются тезисы, выносимые на защиту, характеризуется теоретическая и практическая значимость работы, ее аprobация.

В первой главе – «Теоретико-методологические основы анализа состояния местного самоуправления в современных условиях» определяются наиболее значимые научные подходы к исследованию

проблемы местного самоуправления, исследуется социально-правовой статус местного самоуправления в структуре гражданского общества, раскрываются теоретические аспекты темы диссертации.

**В первом параграфе «Развитие социально-правовых представлений о характере местного самоуправления» определяется и исследуется круг основных теоретических подходов, лежащих в основе современных социологических доктрин в сфере управления территориальными общностями.**

Выявлено, что проблематика самоуправления и самоорганизации общества во все времена привлекали значительное внимание со стороны представителей различных направлений общественной мысли. Причиной тому служит концентрация и переплетение различных сторон функционирования социума (социальные, правовые, политические, культурные и т.д.) в локальном масштабе территориальных общностей. Приближенность местного самоуправления к населению является самой сутью местного самоуправления, что не может не повышать исследовательского интереса к данному явлению.

Исторически рассмотрение муниципального управления также охватывает значительные временные рамки, хотя пик исследований приходится на XIX и XX века. Вместе с тем, большинство работ носит односторонний характер, что обусловлено двумя факторами. Во-первых, практически все исследователи местного самоуправления фиксируют только один аспект деятельности местной власти, либо остаются в рамках одной методологии исследования. Во-вторых, сам объект исследования представляет собой чрезвычайно широкое поле для изучения, и комплексный анализ местного самоуправления является действительно сложной задачей.

Можно констатировать, что неоднозначный характер местного самоуправления вызывает противоречивые оценки в социально-правовых теориях относительно своего характера. В зависимости от аспекта рассмотрения, выделяются несколько ставших классическими подходов к оценке сути местного самоуправления – общинная теория (А. Токвиль, Дж. Локк, Т. Джефферсон), государственная теория самоуправления (Л. Штейн, Р. Гнейст, А.Д. Градовский). Кроме данных, имеется еще ряд теорий (хозяйственная, юридическая, политическая и др.), имеющие весьма глубокие научные корни, но не имеющие самостоятельного значения.

Анализ современных отечественных социально-правовых работ в области исследования местного самоуправления показывает, что к настоящему времени не выработано единого подхода к заявленной проблематике. В связи с этим большое значение приобретает обширный практический опыт осуществления местного самоуправления, накопленный в данной сфере в странах Европы.

Исследование теоретико-методологических концепций относительно «местного самоуправления» свидетельствует о существовании в социально-правовой мысли большого спектра идей и позиций, что повышает актуальность изучения местного самоуправления средствами и методами социологии управления.

**Во втором параграфе - «Роль института местного самоуправления в становлении гражданского общества»** анализируется взаимное влияние местного самоуправления и гражданского общества на современном этапе развития российского социума. Обосновывается идея о том, что гражданское общество с необходимостью включает в себя эффективно функционирующий институт местного самоуправления.

Современное состояние и развитие социального мира определяется характером взаимодействия между «системным» («целерациональным», объективно или нормативно обусловленным) и «жизненным» («ценностно-рациональным», интерсубъективным) началами. Это взаимодействие исторически изменяется. В традиционном обществе преобладает устойчивое, равновесное состояние этих двух начал. Их взаимодействие опосредуется здесь при помощи семейно-родственных и общинных связей, которые оказывают на них стабилизирующее воздействие. Не случайно семья рассматривается многими мыслителями прошлого как первая историческая предпосылка общества современного типа. Местное самоуправление носит характер общинного самоуправления, регулируя различные отношения, не носящие государственного характера.

Помимо защитных и контрольных функций, гражданское общество берет на себя функцию трансляции новых социальных форм и культурных образцов, зарождающихся внутри жизненного мира и обладающих высоким адаптационным потенциалом. Таким образом происходит обновление системного мира, его экономических, политических, правовых и иных структур и повышение жизнеспособности последних. Возрождение местного самоуправления в России во второй половине девяностых годов двадцатого века во многом связано именно с этой функцией только зарождавшегося гражданского общества.

В процессе развития элементов гражданского общества, в том числе местного самоуправления, современное российское общество располагает целым набором системных проблем, основной из которых является сращивание структур гражданского общества (по своей сути негосударственного феномена) с государством. Это обусловлено особенностями современного этапа модернизации российского общества и спецификой развития российской государственности.

**Третий параграф – «Изменение социально-правовых моделей**

**функционирования института местного самоуправления»** посвящен развитию теоретико-методологических представлений относительно сути местного самоуправления в современном обществе. Исследуя социально-правовые модели организации местной власти, раскрываются способы ее формирования.

В целом, при всем разнообразии частных проявлений сегодня можно вычленить следующие основные пути создания местной власти, дающие на практике массу более частных вариантов.

Первым и наиболее обычным способом формирования местной власти в истории являлось завоевание местного сообщества каким-либо иным сообществом; при этом последнее начинало играть роль «центра», центральной власти по отношению к созданным им же местным властям.

Вторым известным способом было установление договорных отношений, вследствие развития которых постепенно происходило перераспределение прав и экономических рычагов в пользу «центра» с окончательной полной или почти полной передачей их в «центр».

Наконец, третьим вариантом являлось установление религиозного господства с конечным экономическим и правовым подчинением сообщества центру.

Как правило, в истории реальных социальных практик существовала совокупность всех этих способов. Община, местное сообщество после подчинения в той или иной форме «центру» вполне могут сохранять внутренние органы самоуправления, более того, существуют исторические примеры, когда они даже имели выборные органы. При этом необходимо отметить, что такое самоуправление целиком и полностью подчинялось чиновнику, поставленному «центром» для контроля за данным местным сообществом.

В современной истории известны примеры формирования представительных органов власти, существующих изображать право местного сообщества на местное самоуправление, но фактически подчиненных государственной вертикали. Так было, например, в России в 1993 году, когда все властные командно-административной вертикали дополнялись – на местном уровне – городскими думами, целиком и полностью подвластными главам администраций городов.

Местная власть, созданная подобным способом, может просуществовать достаточно длительное время, но исторически этот путь изначально обречен на нестабильность: он вынужден эволюционировать. Вектор этой эволюции направлен чаще всего в сторону развития местного самоуправления, так как в хозяйственном отношении имеющаяся политическая практика крайне неэффективна; возникающая в результате установления этого типа системы управления громоздка, усложнена и запутана.

Реформирование существующей в России социально-правовой модели местного самоуправления должно быть направлено в сторону исключения влияния государственного аппарата на основы функционирования местных сообществ.

**Во второй главе «Социально-правовые особенности системы местного самоуправления в России и Ставропольском крае»** исследуется характер эволюции местного самоуправления в Российской Федерации и на Ставрополье, анализируется влияние региональной специфики на развитие и функционирование муниципальной власти.

**Первый параграф – «Анализ организации местного самоуправления в России и Ставропольском крае»** посвящен рассмотрению организационных основ местного самоуправления в России, исследованию особенностей организации муниципальной власти в Ставропольском крае.

В настоящее время в России практически для всех субъектов Федерации существует единый механизм организации системы местного самоуправления. Согласно законодательной базе формируется так называемая двухуровневая система муниципальной власти в сельской местности и одноуровневая – в городской. Вся территория субъектов Российской Федерации разграничивается между поселениями. Законодательно определено, что поселения как таковые классифицируются на сельские и городские. Таким образом, организация местного самоуправления в России носит административно-территориальный характер.

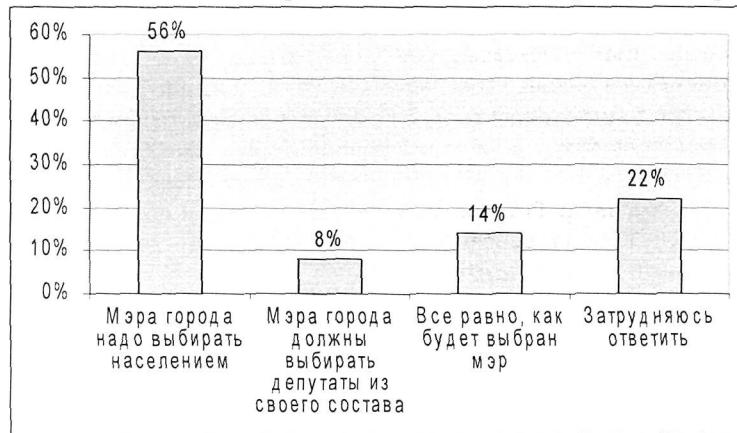
По своей организационно-управленческой сути, местное самоуправление с необходимостью должно включать в свой состав ряд значимых элементов: представительный орган власти, главу муниципального образования, местную администрацию.

Возможные сочетания данных традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления основываются на различных вариантах распределения полномочий местного сообщества. Применение же одного из вариантов делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов. В социологии управления выявлены несколько моделей организации местного самоуправления, названных по тем элементам, которые играют более значимую роль по сравнению с остальными: «сильный мэр – совет», «сильный мэр – сильный совет», «слабый мэр – совет», «мэр – собрание». На территории Ставропольского края в подавляющем большинстве муниципальных образований реализована модель «сильный мэр – сильный совет», однако характерной чертой с 2010 года является

увеличение доли муниципальных образований с моделью «слабый мэр – совет». Это связано, как нам представляется, с позицией государственных органов управления, направленной на усиление контроля над муниципальной властью в условиях доминирования политической партии «Единая Россия». При прочих равных условиях выборы мэра из состава совета, в котором большинство депутатов – представители «правящей» партии, всегда приведут к однозначному результату.

Однако позиция населения к отсутствию всенародного голосования за кандидатуру мэра неоднозначна. По данным социологических опросов, проведенных нами накануне выборов депутатов Ставропольской городской Думы VI созыва, состоявшихся 13 марта 2011 года (опрошено 2300 человек), в городе Ставрополе, мнения населения по вопросу выборности мэра распределились следующим образом:

**Мнение населения г. Ставрополя о способах выбора главы города**



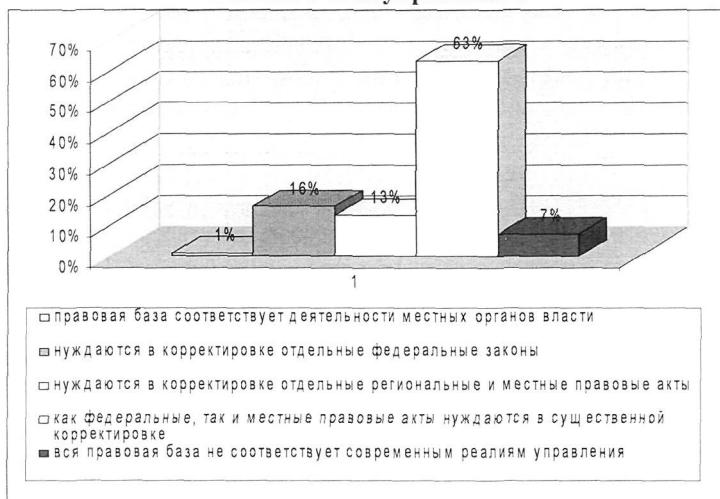
Как мы видим, 56% населения выступает за всенародные выборы главы города.

Таким образом, к настоящему времени организационные структуры местного самоуправления в России и Ставропольском крае практически стандартизированы. В зависимости от политической конъюнктуры контуры организационных моделей муниципального управления могут видоизменяться, что, впрочем, не окажет влияния на саму суть местного самоуправления.

Во втором параграфе – «Современный этап развития социально-правовой системы местного самоуправления в Ставропольском крае» рассматривается состояние и особенности социально-правовой системы местного самоуправления в Ставропольском крае.

В настоящее время можно смело утверждать о завершении процесса формирования основных элементов социально-правовой системы местного самоуправления на территории Ставропольского края. Причинами этого является более ранний, по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, период реформирования муниципальной власти, известный как «Ставропольский эксперимент». Суть его состоит в том, что органы государственной власти края на несколько лет раньше, чем в остальной России, начали подготовку условий (как правовых, так и организационных) к переходу на двухуровневую систему организации местного самоуправления. Позже данная система была реализована в требованиях Федерального Закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К моменту принятия данного законодательного акта в Ставропольском крае был сформирован и принят практически весь массив правовой документации согласно требованиям федерального законодательства. На вопрос «Достаточно ли развита правовая база деятельности органов местного самоуправления?» эксперты из числа работников администраций муниципальных образований (всего опрошено 84 человека) Ставропольского края дали следующие ответы:

#### **Мнение работников муниципальных органов власти Ставропольского края о совершенстве правовой базы местного самоуправления**



В результате комплекса организационных и правовых мероприятий

на территории края в 2011 году осуществляют свою деятельность 330 муниципальных образований края, в том числе 8 городских округов, 26 муниципальных районов, 15 городских и 281 сельское поселение.

Анализируя современное состояние социально-правовой системы местного самоуправления на территории края, можно отметить некоторые особенности тенденций ее развития. Во-первых, на функционирование местного самоуправления в настоящее время значительное влияние оказывает политическая ситуация и дифференциация политических сил и движений. Во-вторых, социально-правовая база муниципальной власти оказалась не в полной мере готовой к противостоянию коррупции в органах местной администрации. В-третьих, процесс эволюции данной системы далеко не закончен и в зависимости от различных условий организационная и правовая база местного самоуправления подвергается корректированию.

**Третий параграф – «Проблемы развития и направления совершенствования социально-правовых основ местного самоуправления в Ставропольском крае»** посвящен выявлению основных проблем функционирования местного самоуправления и выработке направлений повышения его эффективности.

Одной из наиболее существенных социальных проблем развития муниципальной власти является значительное снижение авторитета местной власти в последние годы. Причинами этого является как коррупция в органах муниципального управления, так и закрытость деятельности местного самоуправления. Так, например, на вопрос «Является ли, на Ваш взгляд, деятельность администрации г. Ставрополя открытой для населения?» 46 % опрошенных считают деятельность администрации города закрытой, противоположной точки зрения придерживается лишь 1 % респондентов, 28 % оценивают деятельность администрации скорее закрытой, чем открытой, затруднились ответить на данный вопрос 15 % населения.

По нашему мнению, вопрос повышения эффективности работы органов местного самоуправления с населением не может быть решен только путем внесения законодательных изменений. При решении вопроса повышения эффективности деятельности местного самоуправления, на наш взгляд, необходимо исходить из того, что местное самоуправление – это не только институт публичной власти, каким он формально является по Конституции России, но и, в соответствии со своей природой, может проявлять себя в иных ипостасях:

- и как институт гражданского общества;
- и как уровень муниципального управления в системе управления социально-экономическим развитием страны;
- и как субъект экономической деятельности и т.д.

Очевидно, что более широкий подход к местному самоуправлению сулит большие возможности по раскрытию его реального потенциала и, соответственно, позволяет предъявить более высокие требования к органам местного самоуправления и критериям эффективности их деятельности, а также их работе с гражданами.

С другой стороны, органы местного самоуправления входят в систему публичной власти, и поэтому эффективность их деятельности необходимо соотносить с эффективностью деятельности всей системы публичной власти.

Социологические исследования, проведенные нами, показывают, что непосредственное влияние на оценку, даваемую гражданами деятельности органов местного самоуправления, оказывает удовлетворённость качеством предоставляемых населению муниципальных услуг. Вместе с тем, часть населения Ставропольского края не может уверенно ответить на вопрос, какие органы власти (муниципальные или государственные) предоставляют те услуги, которыми жители пользуются.

#### **Знание населением Ставропольского края принадлежности услуг к муниципальным, в %**

		Знаете ли Вы, какие услуги предоставляют Вам органы местной власти?			
		Да, знаю	Нет, не знаю	Пользуюсь услугами, но не знаю, какие органы власти их предоставляют	Затрудняюсь ответить
Жители сельской местности		34	21	27	17
Городские жители		46	17	23	16

В связи с этим появляется глобальная задача не только повышения качества муниципальных услуг, но и их позиционирования как муниципальных. В Ставропольском крае в настоящее время предпринят ряд попыток в данном направлении, в первую очередь - через внедрение информационных технологий и технологии типа «одного окна». Однако отсутствует комплексный и системный подход к решению проблем взаимодействия органов местного самоуправления с населением. Именно в данном направлении, как нам представляется, необходимо активизировать деятельность местной власти.

В **заключении** по итогам работы подведены основные результаты исследования, сделан ряд выводов.

Несмотря на активное развитие местного самоуправления в России и Ставропольском крае, к настоящему времени назрела необходимость пересмотра некоторых базовых социально-правовых представлений о характере и роли муниципальной власти в соответствии с реалиями современного этапа развития общества. Необходимо устраниить попытки административного давления на органы местной администрации со стороны государственной ветви власти, повышать уровень социальной активности и участия населения через устранение закрытости местного самоуправления и усиление борьбы с коррупцией.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Черниенко, Н.Р. Местное сообщество как субъект местного самоуправления [Текст] / Н.Р. Черниенко // Научные проблемы гуманитарных исследований: научно-теоретический журнал; Институт региональных проблем российской государственности на Северном Кавказе. № 3. – Пятигорск, 2011. – С. 262-268. – 0,4 п.л. – ISSN 2071-9175.
2. Черниенко, Н.Р. Двухуровневая система организации местного самоуправления в России [Текст] / Н.Р. Черниенко // Социально-гуманитарные знания. № 12. – М., 2010. – С. 224-227. – 0,4 п.л. – ISBN 0869-8120.
3. Черниенко, Н.Р. Социальные факторы повышения эффективности местного самоуправления [Текст] / Н.Р. Черниенко // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия: «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». Выпуск № 4 (69). – Майкоп: Изд-во АГУ, 2010. – С. 124-129. – 0,4 п.л. – ISBN 978-5-85108-239-9.
4. Черниенко, Н.Р. Деятельность местного самоуправления в управлении социальными процессами [Текст] / Н.Р. Черниенко // Социальная эволюция, идентичность и коммуникация в XXI веке: сборник научных статей (по материалам второй международной научно-практической конференции). – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2010. – С. 112-116. – 0,4 п.л. – ISBN 978-5-9296-0573-4.
5. Черниенко, Н.Р. Анализ основных теорий местного самоуправления в социально-правовой мысли Западной Европы [Текст] / Н.Р. Черниенко // Вузовская наука - Северо-Кавказскому региону. Материалы XIV региональной научно-технической конференции. – Т. 2. Общественные науки. – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2010. – С. 157-158. – 0,2 п.л.
6. Черниенко, Н.Р. Развитие местного самоуправления в Ставропольском крае: социологический анализ официальных документов [Текст] / Н.Р. Черниенко // Современная наука: теория и практика. Материалы I Международной конференции. – Т. 2. Общественные науки. – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2010. – С.388-390. – 0,3 п.л. – ISBN 978-5-9982-0014-4.

7. Черниенко, Н.Р. Формирование и современное состояние местного самоуправления в Ставропольском крае [Текст] / Н.Р. Черниенко, А.А. Лежебоков // Вопросы теории и практики государственного и муниципального управления в Российской Федерации и Ставропольском крае: монография под ред. С.В. Цвигун. – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2010. – С. 231-283. – 2 п.л. – ISBN 978-5-9296-0555-0.
8. Черниенко, Н.Р. Анализ процесса формирования органов власти местного самоуправления [Текст] / Н.Р. Черниенко // Ученые записки кафедры истории государства и права: сборник научных статей. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2010. – С.131-136. – 0,4 п.л.
9. Черниенко, Н.Р. Социологический портрет муниципального служащего [Текст] / Н.Р. Черниенко // Закономерности и тенденции развития современного предпринимательства. Материалы международной научно-практической конференции. - Ставрополь: Изд-во «АГРУС», 2009. – С. 137-139. – 0,3 п.л. – ISBN 978-5-9596-0619-0.
10. Черниенко, Н.Р. Особенности социально-правовой базы организации местного самоуправления в Ставропольском крае [Текст] / Н.Р. Черниенко // Социально-гуманитарные проблемы современного российского общества: сборник научных статей. – Ставрополь: Изд-во ООО «Графа», 2009. – С. 110-123. - 0,3 п.л. – ISBN 978-5-904241-39-1.

---

Подписано в печать 20.05.2011 Формат 60 x 84/16. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 2,1 Тираж 100экз. Заказ №1191  
Отпечатано в типографии  
Пятигорского государственного технологического университета  
357500, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Октябрьская, 38.  
тел. (879-3) 97-39-29, тел/факс (97-39-27)