

*На правах рукописи*



003493471

Авджян Елена Александровна

**Институционализация местного самоуправления на  
региональном уровне**

22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

*- 4 МАР 2010*

Ставрополь – 2010

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Северо-Кавказский государственный технический университет»

**Научный руководитель:** доктор социологических наук, профессор  
**Барсукова Татьяна Ивановна**

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
**Шилкина Елена Леонидовна**  
кандидат социологических наук  
**Кобыляцкий Николай Григорьевич**

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Защита состоится 29 марта 2010 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.245.04 при Северо-Кавказском государственном техническом университете по адресу: 355028, г. Ставрополь, пр. Кулакова, 2, ауд. 402А.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказского государственного технического университета: 355028, г. Ставрополь, пр. Кулакова, 2.

Автореферат разослан «25» февраля 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



А. А. Лагунов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что одной из центральных задач демократизации российского социума является формирование гражданского общества, функционирование которого невозможно без развитого института местного самоуправления, сочетающего в себе публичные и общественные начала. Институт местного самоуправления упорядочивает и закрепляет широкую сферу социальных отношений не только по осуществлению власти на местах, но, прежде всего, по решению повседневных потребностей и интересов каждого человека по месту жительства.

Конституция РФ 1993 года закрепила институт местного самоуправления как особую форму народовластия, обеспечивающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Подобное конституционное регулирование послужило толчком для поиска наиболее рациональных законодательных и правоприменительных форм институционализации местного самоуправления. Новый этап проведения муниципальной реформы, связанный с принятием в 2003 году нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», начался на всей территории РФ с 01.01.2006 г., а в полную силу закон вступил с 01 января 2009 года.

В субъектах Российской Федерации становление института местного самоуправления с учетом исторических, национальных и иных местных традиций отличается большой вариативностью. Ставропольский край в порядке эксперимента приступил к реализации Федерального закона № 131-ФЗ с 01 января 2005 г., на год раньше, чем остальные субъекты РФ. Это позволило выявить проблемные места правоприменительной практики нового закона. Именно опыт Ставропольского края при формировании территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления по новому образцу и лег в основу целого ряда дополнений и изменений, внесенных впоследствии в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Одним из препятствий развития института местного самоуправления является его невостребованность в общественном сознании. Население городских и сельских поселений психологически не готово к осознанию идеи, что уровень социально-экономического развития муниципальных образований в значительной степени зависит от деятельности органов местного самоуправления и непосредственно местных сообществ. Жители муниципальных образований традиционно ориентируются, в основном, на высшую и персонифицированную власть.

Активность населения местных сообществ до настоящего времени не стала определяющей доминантой в решении вопросов местного значения, что сдерживает процессы сближения личных и групповых интересов, формирование готовности и способности населения к ответственности не только на муниципальном уровне, но и на уровне региона, Российской Федерации в целом.

Значение института местного самоуправления в социологическом аспекте определяется тем, что сфера муниципальной власти формируется, действует и распространяется в местных сообществах, представляющих низовой уровень социума, где создаются коллективные единые интересы жителей определенной территории.

Институт местного самоуправления в Российской Федерации является предметом интереса не только ученых, должностных лиц местного самоуправления, но и самих граждан, в интересах которых осуществляются демократические преобразования. Это обуславливает актуальность социологического осмысливания функционирования института местного самоуправления как на уровне конкретных муниципальных образований, так и в региональном масштабе.

**Степень научной разработанности проблемы.** Институциональный аспект функционирования общества является традиционной областью интересов социологической науки. Он выступает предметом исследования в работах М. Вебера, Т. Веблена, О. Конта, Г. Спенсера, Д. Норта,

В. Гамильтона, И. Леймана, Н. Лумана. Исследованием социальных институтов в функциональном аспекте занимался Э. Дюркгейм. Представители структурно-функционального анализа исходили из концепции общества как системы социальных отношений и социальных институтов (Р. Мертон, Т. Парсонс). Исследованию социальных институтов с позиции социального поведения людей посвящены работы представителей институциональной социологии (П. Блау, А. Кравченко, Дж. Ландберг, С. Липсет, Ч. Миллс, Г. Осипов).

В массиве социологической литературы, посвященной гражданскому обществу, работы о местном самоуправлении занимают незначительное место и не носят систематизированного, комплексного характера. В первую очередь необходимо отметить исследования Т.И. Арсеневой, А.И. Будова, Н.М. Великой, В.К. Левашова, М.Ю. Мартынова и ряда других.

Институт местного самоуправления выступил предметом исследования в докторских и кандидатских диссертациях по социологии (И.В. Мерсиянова, Н.И. Миронова, А.М. Шаповалова). Внесли свой вклад в его изучение и региональные ученые (Н.Д. Жуков, Н.М. Кытманова, Е.А. Федорова).

Являясь предметом междисциплинарного исследования, институт местного самоуправления изучается также представителями и юридической науки. Теоретические основы современной модели местного самоуправления заложены в трудах таких ученых, как С. А. Авакян, Г. В. Барабашев, В. И. Васильев, О.Е. Кутафин, В.А. Пертицк, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет. В работах отечественных ученых раскрыты теоретические аспекты института местного самоуправления, определено содержание норм Конституции РФ и российского законодательства в области местного самоуправления.

В последние годы проблемы нормативно-правового регулирования местного самоуправления являются предметом внимания таких ученых, как С.В. Арбузов, И.В. Бабичев, Т.М. Бялкина, М.А. Васильев, И.В. Выдрин,

А.Г. Гладышев, Н.А. Игнатюк, С.Н. Лопатина, И.И. Овчинников, Н.В. Постовой, В.А. Савицкий, А.А. Сергеев и другие.

При исследовании местного самоуправления муниципальное право выполняет роль логики (и отчасти семантики), но в рамках юридической науки большинство характеристик института местного самоуправления может быть обобщено только в формально-правовом смысле. Отсылки к социальной природе исследуемого феномена не являются социологическим анализом, так как последний предполагает специальные методики исследования, которые весьма ограничено могут быть использованы правоведами. В целом, категория «местное самоуправление» имеет разное содержание в социологическом и юридическом смыслах.

Возрождение интереса к институту местного самоуправления в нашей стране связано с началом перестройки и с трансформацией российской государственности. Большинство работ по этой тематике посвящено генезису института местного самоуправления, его финансово-экономическим основам, кадровому и правовому обеспечению. Значительный рост литературы по муниципальной проблематике обозначился в последние пять лет и обусловлен началом нового этапа муниципальной реформы. В этот период начали издаваться научные журналы – «Городское управление», «Конституционное и муниципальное право», «Государственная власть и местное самоуправление» и другие. Однако пока преждевременно говорить о комплексном научном анализе исследуемого феномена.

До сих пор социологи уделяют недостаточное внимание проблемам местного самоуправления. Многие аспекты данного явления отражены в диссертационных работах по юриспруденции, экономике, менее объемно – в политологии и социологии. В целом, институт местного самоуправления пока не исследован как системное социальное самоуправляющееся образование.

Актуальность темы исследования и недостаточная степень ее изученности определили исследовательскую проблему, выражающуюся в

необходимости выявления факторов, препятствующих институционализации местного самоуправления на региональном уровне.

**Объект диссертационного исследования:** институт местного самоуправления в Российской Федерации .

**Предмет диссертационного исследования:** особенности институционализации местного самоуправления на региональном уровне.

**Цель диссертационного исследования:** выявить основные тенденции институционализации местного самоуправления на региональном уровне .

**Задачи диссертационного исследования:**

1. Осуществить институциональную интерпретацию генезиса местного самоуправления в России.

2. Выявить роль местных сообществ в развитии института местного самоуправления.

3. Охарактеризовать тенденции функционирования института местного самоуправления на региональном уровне.

4. Изучить специфику институционализации местного самоуправления в Ставропольском крае.

5. Проанализировать особенности отражения институционализации местного самоуправления в региональных печатных СМИ.

**Гипотеза исследования** состоит в предположении того, что невысокая результативность процесса институционализации местного самоуправления на региональном уровне обусловлена несформированной системой обратной связи местного сообщества и муниципальной власти, а также неразвитостью принципа субсидиарности, низкой социальной активностью населения.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Теоретическую основу исследования составляют идеи ведущих ученых-социологов в области изучения институциональных процессов, что позволило рассмотреть местное самоуправление как социальный институт. Теоретические положения В. Гамильтона, И. Леймана, Н. Лумана, Д. Норта легли в основу выявления институциональных характеристик местного самоуправления.

При рассмотрении института местного самоуправления, как атрибута гражданского общества, автор опирался на идею И. Канта о гражданском обществе как власти, разрешающей конфликты людей.

Анализ структуры и функций местного самоуправления как социального института базируется на классических подходах структурно-функционального и системного анализа, составляющих концептуальные основы институциональной парадигмы (Э. Дюркгейм, Т. Парсонс), а также на трудах современных социологов К.Ю. Зендрикова, С.Г. Кирдиной, А.Т. Тертышного, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой, И. Халий и других. В диссертационном исследовании применялись также принципы конкретности, детерминизма, системности.

Нормативная база диссертационного исследования включает: Европейскую хартию о местном самоуправлении (1985 г.), Конституцию Российской Федерации (1993 г.), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), Закон РФ «О средствах массовой информации» (1991 г.), закон Ставропольского края от 04.10.2004 № 88-кз «О наделении муниципальных образований Ставропольского края статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района» (2004 г.), закон Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» (2005 г.), краевую целевую программу «Государственная поддержка развития муниципальных образований Ставропольского края на 2009 - 2011 годы», аналитический доклад Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.».

**Эмпирическую базу исследования составили:**

1) вторичный анализ данных социологических исследований (фонд «Либеральная миссия» – Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы, 2003; Л.Г. Рагозина – исследование «Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опросов общественного мнения»; Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова – «Изменились ли

проблемы местного самоуправления за последние 10 лет?»; фонд «Институт экономики города» – исследование на тему «Городское управление в современной России», 2003 – 2004 гг.; Д.В. Артюхович – «Гражданской активность россиян на рубеже тысячелетий: цели, формы, приоритеты», проведенное совместно со Ставропольским краевым центром социальных исследований и инноваций);

2) результаты собственных исследований автора диссертации: опрос в форме анкетирования населения города Ставрополя, проведенный в марте – апреле 2008 г.; тип выборки – квотный, опрошено 200 человек; контент-анализ печатных СМИ Ставропольского края («Ставропольская правда», «Вечерний Ставрополь», «Ставропольские губернские ведомости», «Открытая для Всех и каждого»); экспертный опрос, проведенный в феврале 2009 г., опрошено 144 эксперта в сфере местного самоуправления.

#### **Научная новизна диссертационного исследования:**

- выявлены особенности и детерминанты институциональных изменений местного самоуправления в процессе его становления, которые предопределены спецификой развития российского общества и характеризуются непрерывной патерналистской традицией и циклическими периодами централизации – децентрализации;
- определены основные черты местного сообщества как организационно-территориальной основы института местного самоуправления, обусловливающие его социально-структурную неоднородность;
- выделены на основе институциональной парадигмы две группы функций института местного самоуправления: социально-целевые и социально-организационные;
- выявлены четыре группы основных проблем, негативно влияющих на институционализацию местного самоуправления на региональном уровне;
- установлено, что в региональных печатных СМИ Ставропольского края при отражении функционирования института местного самоуправления

преобладает информация констатирующего характера, не раскрывающая сущности, задач и функций местного самоуправления.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Современное состояние института местного самоуправления России обусловлено ходом исторического развития, социокультурными особенностями российского общества, традиционно сильной ролью государства во всех сферах общественной жизни. На формирование института местного самоуправления оказывают влияние региональные экономические и политические элиты, при этом потребности и интересы местных сообществ, зачастую, не учитываются. В обществе не созданы достаточные условия для социальной включенности граждан в решение местных проблем. Институциональные трансформации местного самоуправления России в процессе его становления характеризуются циклической сменой периодов централизации и относительной децентрализации власти и патернализмом, что сдерживает самоуправленческий потенциал населения, видоизменяет в зависимости от экономических укладов и местные общественные отношения.

2. Местные сообщества – это исторически сложившиеся и экономически обособленные социальные общности, специфической особенностью которых выступает возникновение взаимосвязи между людьми по территориальному принципу для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения с использованием собственных ресурсов. Социально-структурная неоднородность местных сообществ обусловлена делением жителей на членов и квазичленов. Современный этап развития местных сообществ сопровождается нерешенностью ряда проблем, таких, как их пространственная замкнутость; недостаточность финансово-экономических ресурсов; низкий уровень доступа к информации; дезинтеграция населения; разрыв взаимосвязи по линии «местная власть – местное население».

3. Социально-организационными функциями института местного самоуправления являются контроль, координация, сбор и анализ информации, принятие и выработка управленческого решения, регулирование. К социально-целевым отнесены функции обеспечения участия населения в решении вопросов местного значения и деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления (управление муниципальной собственностью, комплексное развитие территории муниципального образования, обеспечение прав и защита интересов населения, охрана общественного порядка и т.д.). Основные тенденции функционирования института местного самоуправления на региональном уровне проявляются в противоречивости реализации идеи местного самоуправления в современной России, что выражается в нечетком разграничении полномочий между различными уровнями власти; в том, что местные сообщества ограничены в возможности использования такого механизма воздействия на власть, как общественный контроль и общественное участие, выражаемое в самоорганизации граждан по месту жительства; в низком уровне использования самоуправленческих возможностей в современных российских условиях, что в совокупности выступает в качестве показателя незавершенности институционализации местного самоуправления; в невыполнении институтом местного самоуправления роли посредника (модератора) между местным сообществом и государственным уровнем власти.

4. Факторный анализ, проведенный в ходе экспертного опроса, показал, что для институционализации местного самоуправления в Ставропольском крае характерны четыре основные группы проблем: отсутствие механизмов для нормального функционирования системы органов местного самоуправления, что сказывается на эффективности муниципального управления в целом; внутренние проблемы системы органов местного самоуправления, не позволяющие оперативно реагировать на внешние угрозы, влияющие на формирование кадрового состава муниципальной

службы; отсутствие системы взаимодействия местного самоуправления с другими социальными институтами, что является одним из факторов невостребованности института местного самоуправления со стороны населения; недоверие общественных институтов к органам местного самоуправления.

5. Контент-анализ региональных печатных СМИ показал, что в Ставропольском крае создана недостаточная организационная база для участия средств массовой информации в функционировании института местного самоуправления. Являясь одним из субъектов общественного контроля в сфере местного самоуправления, региональные печатные СМИ в большинстве случаев осуществляют одностороннее воздействие на формирование общественного мнения, отражающее только позицию органов местного самоуправления. Механизмы обратной связи со стороны экспертизного сообщества и населения работают еще слабо. Региональными печатными СМИ в недостаточном объеме выполняется просветительская функция – незначительно количество материалов, отражающих исторический опыт функционирования института местного самоуправления, проблемы институционализации на современном этапе развития, сущностные черты и принципы функционирования местного самоуправления.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит в приращении социологического знания об институционализации местного самоуправления, о различных аспектах взаимодействия органов муниципальной власти и населения. Полученные в ходе диссертационного исследования результаты расширяют проблемное поле исследования института местного самоуправления как социального феномена, уточняют его место и роль в развитии российского общества. Некоторые обобщения работы могут способствовать дальнейшему исследованию муниципальных практик современного российского общества.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что отдельные его тезисы могут быть использованы при разработке комплексных

программ социально-экономического развития муниципальных образований, при реализации управленческих задач по включению населения в решение вопросов местного значения, а также при подготовке специалистов-менеджеров для сферы местного самоуправления.

Материалы диссертации могут быть адресованы органам и должностным лицам местного самоуправления, печатным и электронным средствам массовой информации, общественным организациям, экспертам, использованы в качестве информационной базы для последующих социологических исследований. Некоторые положения диссертационного исследования могут применяться при разработке специальных и факультативных курсов в учебной практике высших учебных заведений по следующим дисциплинам: «Социальные институты», «Социология власти», «Социология управления», «Муниципальное управление», «История государственного и муниципального управления в России», «Система государственного управления».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена на кафедре социологии и социальной работы Северо-Кавказского государственного технического университета и рекомендована к защите в диссертационном совете по специальности 22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы.

Отдельные результаты докладывались соискателем на конференциях различных рангов, в частности, на Международной научно-практической конференции «Трансформация образов и смыслов действительности в контексте глобализации: философские, социокультурные и политические проблемы» (г. Невинномысск, 2009 г.); Международной научно-практической конференции «Социальная эволюция, идентичность и коммуникация в XXI веке» (г. Ставрополь, 2009 г.); Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей «Управление в современном мире: процессы, проблемы и перспективы» (г. Ставрополь, 2009 г.); Международном научно-практическом семинаре «Гуманитарные и

экономические проблемы информатизации современного общества» (Ставрополь, 2006 г.); V Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения» – «Социальная и культурная динамика России в условиях глобального кризиса: к 120-летию со дня рождения П.Я. Сорокина» (Москва, 2009); II межрегиональной научно-практической конференции «Российская цивилизация: прошлое, настоящее и будущее» (Ставрополь, 2009); I межрегиональной научно-практической конференции «Вузовская наука сегодня» (Ставрополь, 2008); IV межвузовской научно-практической конференции «Вузовская наука сегодня» (Ставрополь, 2006 г.).

Основные положения диссертации отражены в 11 публикациях общим объемом 2,95 п. л., в том числе, в двух статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией, в двух главах коллективных монографий.

**Объем и структура работы.** Работа состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений. Общий объем работы составляет 177 страниц машинописного текста. Список литературы включает 178 наименований, в том числе, на английском языке – 4.

## **II. Основное содержание диссертации**

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи исследования, раскрываются элементы научной новизны работы, излагаются основные положения, выносимые на защиту, описываются теоретико-методологические основы исследования, освещается теоретическая и практическая значимость работы, представляется ее апробация.

В первой главе – «Теоретико-методологические основы исследования института местного самоуправления в социологии», состоящей из трех параграфов, исследуются теоретические и

методологические подходы к изучению института местного самоуправления в современной социологии.

В первом параграфе – «Институциональные трансформации местного самоуправления в России в процессе его становления» – обобщены данные о генезисе и становлении института местного самоуправления в России. Выявлено, что местное самоуправление как самостоятельное явление общественной жизни имеет глубокие корни, которые уходят в период существования догосударственных образований у восточных славян с их патриархальным самоуправлением. Общественные отношения догосударственного периода строились, согласно И.А. Исаеву, на основе чувства общности, которое было присуще и русскому народу, жившему общинным союзом и связанныму общинным владением землей, что, как отмечают историки, является главной отличительной чертой русского образа жизни, основанного на понимании «Правды», включающего в себя как нормы субъективного права, так и положения уголовного, гражданского и иных отраслей права.

Развитие общественных отношений, государственное признание и законодательное закрепление традиций самоуправления способствовало дальнейшей институционализации местного самоуправления, преимущественно в городских сообществах России. В параграфе делается акцент на том, что в период абсолютной монархии институту местного самоуправления были присущи следующие отличительные признаки: фрагментарный характер, сохранение феодальной корпоративной структуры, ограниченность самостоятельности и прав местного самоуправления, фактическое сосредоточение властных функций на уровне государственного управления. В целом, сформировавшиеся ко второй половине XIX в. самоуправленческие традиции могут быть охарактеризованы как преимущественно патриархальные и сословные.

В параграфе показано, что институциональные трансформации местного самоуправления в процессе его становления характеризуются

циклической сменой периодов централизации и относительной децентрализации власти. Специфической особенностью института местного самоуправления, его институциональным архетипом, под которым О.Э. Бессонова понимает набор универсальных способов координации коллективной деятельности, «очищенных» от специфики исторического времени и особенностей народов, является патернализм органов государственной власти. В качестве самоуправляющихся институций выделяются крестьянские общины, городское управление в вечевой период, земские учреждения периода проведения земской реформы 1864 г. Анализ исторического материала, отражающего институциональную эволюцию местного самоуправления, позволил сделать вывод о необходимости критического осмысления призывов некоторых отечественных общественных деятелей к возрождению в России земских учреждений практически в неизменном виде. Это обусловлено тем, что наряду с положительными чертами этой системе самоуправления были присущи и недостатки: отсутствие низового звена местного самоуправления, отсутствие органа, осуществляющего координацию деятельности земских учреждений, отсутствие горизонтального взаимодействия земских органов, построение выборной системы на основе имущественного ценза.

В ходе теоретического исследования установлено, что к современному этапу общественного развития в России сложились самоуправленческие традиции в различных формах их проявления.

Во втором параграфе – «Методологические подходы к исследованию местного самоуправления в социологии» – показано, что сложный, многоуровневый характер исследуемого социального института обуславливает синтез социологических и социально-философских парадигм (объективистской и субъективистской), актуальных для его осмысления. В параграфе отмечается, что с позиции объективизма необходимо исследовать экономические, территориальные, правовые основы местного самоуправления. Субъективистская парадигма позволяет исследовать

уровень и качество жизни населения муниципальных образований, степень интегрированности в местное сообщество, уровень гражданской активности местного населения.

В данном параграфе местное самоуправление рассмотрено также с позиции институциональной парадигмы, составной частью которой выступает структурно-функциональный подход. В институциональном аспекте местное самоуправление представлено как социальный институт, в рамках которого население непосредственно или через органы местного самоуправления участвует в решении вопросов местного значения. В результате проведенного анализа предложена классификация функций местного самоуправления на социально-целевые и социально-организационные.

При рассмотрении института местного самоуправления как института гражданского общества, принятая позиция Т. Янсона о трехвалентной системе взаимодействия общества и государства, представляющая собой своеобразный асимметричный «треугольник»: наверху располагается государство, снизу, в одной из сторон, добровольные объединения, а в другой – местное самоуправление, находящееся в общественной и государственной сферах одновременно. Использование подобного подхода позволило определить институт местного самоуправления и как институт публичной власти (каковым он является по своей природе и сущности), и как способ самоорганизации граждан.

В третьем параграфе – «Местное сообщество как организационно-территориальная основа института местного самоуправления» – рассматривается роль местных сообществ, на современном этапе развития российского общества, с позиции их социальной природы.

Закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 2003 г. унифицированной системы местного самоуправления, ограничение прав населения в выборе организационных, территориальных, финансово-экономических основ, по мнению автора, не соответствует принципу

федерализма, отвергает накопленный в ряде регионов России опыт функционирования местного самоуправления.

В этой части работы проведено авторское обобщение различных классификаций местных сообществ по некоторым критериям (тип поселения, степень организованности субъектов, степень активности жителей). Структурная интерпретация местного сообщества как группы людей, проживающих на одной территории, позволила сделать вывод об асимметричности данного феномена. Составляющих местное сообщество граждан предлагается поделить на несколько категорий: граждане, живущие и работающие в муниципальном образовании; граждане, живущие в данном муниципальном образовании, но работающие в другом; граждане, зарегистрированные в муниципальном образовании по месту пребывания; граждане, фактически пребывающие на территории муниципального образования, но не живущие и не работающие в нем.

Анализ местных сообществ проведен на основе выделения четырех базовых признаков сообщества: территории, населения, социального взаимодействия и психологической идентификации с сообществом.

Одной из проблем становления и развития местных сообществ в России, в частности, в Ставропольском крае, является отсутствие реальных возможностей для формирования, представления и защиты своих интересов, что связано с уровнем правовой культуры населения, которое, зачастую, не осведомлено о правах в сфере местного самоуправления и способах их защиты; неразвитым чувством личной ответственности граждан за состояние дел в местном сообществе; низким уровнем общественного участия жителей и мотивации к такому участию; недостаточностью общественных мест для обсуждения насущных проблем (библиотеки, клубы, досуговые центры, специально предоставленные для этих целей помещения и т.п.). В параграфе показано, что на настоящем этапе местные сообщества находятся в процессе трансформации, что связано с изменением территориальных основ местного самоуправления, асимметричностью социальной структуры местных

сообществ, формированием иных механизмов социального взаимодействия, появлением новых типов «мы-сообществ».

В параграфе подчеркивается, что одним из важных условий становления и развития местных сообществ выступает социальная активность граждан, в том числе готовность к самоорганизации и добровольному объединению для решения местных проблем. Непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления дает возможность обобщить и учесть волю и интересы различных групп населения, их мысли, предложения относительно изменения и улучшения местной жизни, устанавливать, предупреждать и устраивать различные управленческие ошибки, принимать всесторонне обоснованные и эффективные правовые акты, а главное – помогает выявлять насущные местные потребности, которые требуют скорейшего разрешения.

Во второй главе – «Социологический анализ институционализации местного самоуправления на региональном уровне», состоящей из трех параграфов, анализируется процесс функционирования института местного самоуправления на региональном уровне.

В первом параграфе – «Особенности институционализации местного самоуправления на региональном уровне» – рассмотрены основные тенденции, проблемы и противоречия становления и функционирования института местного самоуправления в Ставропольском крае. В параграфе отмечается, что институционализация местного самоуправления на региональном уровне – это процесс формирования местного самоуправления как социального института, включающий в себя формирование и закрепление социальных норм, ролей и статусов, приведение их в систему, способную действовать в направлении удовлетворения потребностей местных жителей, и, как результат, упорядочение связей между субъектами местного самоуправления.

Согласно Закону Ставропольского края «О наделении муниципальных образований Ставропольского края статусом городского, сельского

поселения, городского округа, муниципального района» в состав Ставропольского края входят: 9 городских округов, 14 городских поселений, 26 муниципальных районов, 281 сельское поселение, что, в целом, соответствует общероссийскому распределению муниципальных образований по видам. Одним из аспектов институционализации местного самоуправления на региональном уровне выступает правотворческая деятельность государственных органов власти на уровне субъектов РФ. Наряду с федеральным законодательством, правовая регламентация института местного самоуправления осуществляется на региональном и муниципальном уровне. В Ставропольском крае были подготовлены и приняты более ста законов и других краевых нормативных актов в сфере местного самоуправления, среди которых особое внимание уделяется закону Ставропольского края от 2 марта 2005 года №12-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае».

В параграфе сделан вывод, что наряду со многими проблемами, препятствующими институционализации местного самоуправления, наиболее значимой является социальная проблема, а именно, низкий уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления. Анализ показал, что население Ставропольского края слабо вовлечено в процессы самоорганизации и участия в осуществлении местного самоуправления. Из предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ тридцати форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, на практике преимущественное положение занимают муниципальные выборы, причем в последнее время их избирательные возможности значительно сужены. Например, в Ставропольском крае представительные органы муниципальных районов формируются не в результате муниципальных выборов, а путем делегирования депутатов от соответствующих поселений; в Устав города Ставрополя в 2009 году внесены поправки, согласно которым произошла замена системы выборов представительного органа местного самоуправления с мажоритарной на пропорциональную, изменен механизм

избрания главы города – с муниципальных выборов на избрание его из состава представительного органа местного самоуправления.

Распределение ответов респондентов на вопрос «Является ли, на Ваш взгляд, деятельность администрации г. Ставрополя открытой для населения?» показало, что 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 (диаграмма 1).

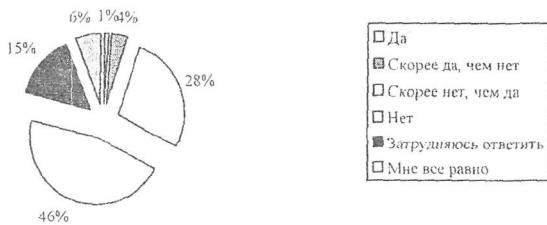


Диаграмма 1. Распределение ответов на вопрос «Является ли, на Ваш взгляд, деятельность администрации г. Ставрополя открытой для населения?»

В целом, проведенный опрос населения г. Ставрополя показал, что закрытость деятельности, отсутствие информации в сфере местного самоуправления не позволяет горожанам объективно судить о деятельности администрации города по решению муниципальных проблем, в связи с чем, администрации следует повысить информационное обеспечение горожан, наладить обратную связь между местными органами власти и населением.

Местное самоуправление имеет значительный системоорганизующий потенциал в развитии местных сообществ, который заключается в социальной направленности его деятельности, способствующей удовлетворению жизненно важных потребностей населения, созданию возможностей для оптимального использования местных ресурсов и амортизации политических проблем и конфликтов в регионе, развитию партнерских отношений с федеральными и региональными органами государственной власти.

В параграфе показано, что функционирование института местного самоуправления на региональном уровне имеет ряд особенностей. На сегодняшний день заложены территориальные, правовые, экономические и организационные основы местного самоуправления, однако говорить о сформированности действенных местных сообществ, способных отстаивать интересы своих жителей, пока преждевременно. Это обусловлено рядом как объективных (отсутствие материальных ресурсов), так и субъективных причин (низкий уровень мотивации населения к общественному участию, неразвитые самоуправленческие традиции).

О незавершенной институционализации местного самоуправления в Ставропольском крае свидетельствует низкий уровень использования самоуправленческих возможностей в современных российских условиях: динамика отношений по поводу объема власти и распределения властных полномочий и ресурсов, которая подразумевала движение от централизации к децентрализации, на практике завершилась сверхцентрализацией власти и суперенизацией регионов. Развитие института местного самоуправления в Ставропольском крае определяется сложностью, противоречивостью реализации идеи местного самоуправления в современной России, проявляющейся не только в нечетком разграничении полномочий между различными уровнями власти, но и в том, что накопились проблемы, которые негативно отражаются на уровне и качестве жизни населения, на удовлетворении повседневных нужд граждан.

Во втором параграфе – «**Социологическая характеристика функционирования института местного самоуправления в Ставропольском крае**» – на основе экспертного опроса выявлены основные характеристики взаимодействия органов местного самоуправления и местного сообщества.

В процессе исследования выделено несколько аспектов, дающих представление об основных тенденциях функционирования института

местного самоуправления. Оценка активности населения на муниципальном уровне приведена в таблице:

Таблица 1 – Оцените степень активности населения в сфере местного самоуправления

Варианты ответа	Частота	Процент	Валидный процент	Кумулятивный процент
Активности нет	18	12,5	12,5	12,5
Активность низкая	32	22,2	22,2	34,7
Активность средняя	66	45,8	45,8	80,6
Активность достаточно высокая	23	16,0	16,0	96,5
Активность очень высокая	5	3,5	3,5	100,0
Итого:	144	100,0	100,0	

На основе социологического исследования в параграфе сделан вывод, что местные сообщества Ставропольского края находятся на этапе своего становления, поскольку около половины экспертов (45,8%) полагают, что в настоящее время социальная активность населения в местных сообществах находится на среднем уровне. Около трети (34,7%) экспертов считают, что социальная активность населения находится на низком уровне, либо ее нет вообще. Лишь пятая часть экспертов дает суммарную положительную оценку социальной активности населения в сфере местного самоуправления.

Результаты анализа оценки готовности населения к объединению на местном уровне представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Как Вы считаете, готово ли население муниципального образования к объединению для отстаивания своих интересов?

Варианты ответа	Частота	Процент	Валидный процент	Кумулятивный процент
Да	15	10,4	10,4	10,4
Скорее да, чем нет	48	33,3	33,3	43,8
Скорее нет, чем да	72	50,0	50,0	93,8
Нет	8	5,6	5,6	99,3
Затрудняюсь ответить	1	0,7	0,7	100,0
Итого	144	100,0	100,0	

Данные таблицы 2 показывают, что суммарная положительная оценка мнений экспертов о возможности объединения населения для отстаивания своих интересов составляет 43,8%. Суммарная отрицательная оценка данного показателя составила 55,6%.

Исследование механизмов кадровой работы с муниципальными служащими выявило следующее: анализ показателя селекции персонала и повышения его квалификации отразил невысокий уровень доверия экспертов к системе дополнительного образования муниципальных служащих. О том, что такая система очень эффективна, указали лишь 16,0% опрошенных экспертов. Десятая часть экспертов отметила, что система повышения квалификации для института муниципальной службы неэффективна. Система делопроизводства в органах местного самоуправления Ставропольского края, в основном, отвечает требованиям: на это указали 64,6% экспертов, принявших участие в исследовании. Профессиональная мобильность характеризуется средним показателем – суммарно лишь треть респондентов из числа экспертов отметила, что система работы с кадрами как-либо влияет на возможность дальнейшего карьерного роста муниципальных служащих.

В настоящее время в Ставропольском крае такая процедура, как открытые конкурсы на право участия в муниципальных программах, реализуется в недостаточно полном объеме. Оперативность реагирования на внешние вызовы и угрозы у института местного самоуправления в Ставропольском крае находится на невысоком уровне.

Выявлено, что в целом, процесс муниципального управления в Ставропольском крае недостаточно эффективен. Об этом заявили немногим более половины респондентов (55,6%). Треть респондентов из числа экспертов заявила о низком уровне эффективности муниципального управления. Десятая часть экспертов уверена в высокой эффективности муниципального управления в Ставропольском крае.

В параграфе исследован уровень общественного престижа работы в органах муниципального управления, внутренние установки деятельности муниципальных служащих (диаграмма 2).

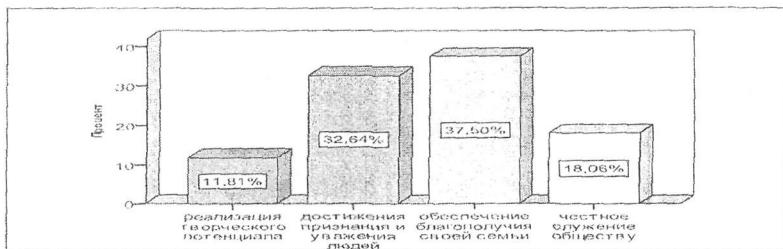


Диаграмма 2 – Оценка уровня общественного престижа работы в органах местного самоуправления

В параграфе показано, что наиболее важным побудительным мотивом к работе в органах муниципальной власти является обеспечение благополучия своей семьи (37,5%). Треть респондентов из числа экспертов отметила, что достижения признания и уважения людей является ведущей внутренней установкой муниципальных служащих. Пятая часть респондентов в качестве побудительного мотива указала на честное служение обществу. Еще 11,8% экспертов отметили, что реализация творческого потенциала является ведущим стимулом в работе муниципального служащего.

В ходе экспертного опроса установлено, что местное самоуправление в Ставропольском крае находится в стадии институционализации. По мнению экспертов, население еще не проявляет должной степени готовности к объединению для отстаивания своих интересов. Каналы выражения общественного мнения на настоящем этапе институционализации местного самоуправления недостаточно доступны для населения.

В третьем параграфе – «Отражение основных тенденций функционирования института местного самоуправления в региональных печатных СМИ» – анализируются тексты региональных

печатных СМИ как источника эмпирических данных о функционировании института местного самоуправления.

В ходе исследования установлено, что в статьях региональных печатных СМИ, посвященных деятельности органов местного самоуправления Ставропольского края, как правило, не дается реальная оценка деятельности последних, а лишь констатируются факты проведения различных заседаний, совещаний, слушаний, на которых обсуждаются вопросы финансового регулирования, социально-экономического развития муниципальных образований, состояния жилищно-коммунального хозяйства и т.п. Подробная информация о решении конкретных насущных проблем населения муниципальных образований на страницах газет практически не представляется.

В параграфе показано, что в региональных печатных СМИ практически не освещаются вопросы построения системы нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления, не анализируется правотворческая деятельность органов местного самоуправления, принципы организации правотворческой деятельности, возможности и сущность права правотворческой инициативы граждан. Невнимание к правовой работе, являющейся базовой составляющей деятельности органов публичной власти, является негативной тенденцией институционализации местного самоуправления на краевом уровне.

Контент-анализ печатных СМИ Ставропольского края показал, что на соотношение на страницах газет позитивных и негативных оценок деятельности института местного самоуправления, в первую очередь, органов и должностных лиц местного самоуправления, заметное влияние оказывает способ учреждения газет и каналы финансирования. Так, удельный вес отрицательных новостей в независимых газетах значительно выше и составил, например, в газете «Открытая для Всех и Каждого» 72 %, а в официальных изданиях удельный вес отрицательных статей составляет

соответственно 48 % (газета «Ставропольская правда») и 30 % (газета «Вечерний Ставрополь»).

В отличие от независимых изданий официальные печатные СМИ крайне редко публикуют материалы, освещающие проблемы нарушений в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, случаи коррупции, злоупотреблений должностными полномочиями, что можно объяснить финансовой зависимостью соответствующих редакций от органов власти.

Неофициальное издание - «Открытая для Всех и каждого» формирует преимущественно негативный образ органов муниципальной власти; официальное издание – «Вечерний Ставрополь» в силу определенной политической ангажированности и финансовой зависимости содержит в большинстве своем положительные характеристики деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Такая полярность позиций затрудняет объективную оценку функционирования института местного самоуправления населением муниципальных образований. На страницах печатных СМИ практически не представлены мнения жителей, а также экспертов по вопросам функционирования института местного самоуправления. Материалы, отражающие проблемные ситуации местного самоуправления, как правило, не выделяют главных акторов событий, не содержат комментариев экспертов, не представляют мнения всех сторон конфликта, не обозначают предпосылки причин возникновения конфликтной ситуации и ее возможные последствия.

В заключении параграфа делается вывод, что просветительская и функция общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления печатными СМИ Ставропольского края реализуются в недостаточном объеме. Требуется увеличение количества публикаций, оказывающих управляющее воздействие на муниципальные органы власти со стороны экспертного сообщества и населения

муниципальных образований (экспертные заключения, критические статьи, мнения читателей).

В **Заключении** подведены основные итоги диссертационного исследования. Предложены рекомендации по совершенствованию института местного самоуправления и повышению социальной активности населения в сфере местного самоуправления, в частности:

- ввести специальные рубрики в местных и региональных печатных СМИ, например, «Исторический опыт развития самоуправления в России», «Муниципальная реформа», «Участие населения в осуществлении местного самоуправления» и другие;

- закрепить в уставах муниципальных образований перечень вопросов, по которым муниципальные правовые акты могут быть приняты лишь после их обязательных обсуждений населением;

- разработать и поддерживать в актуальном состоянии официальные сайты органов местного самоуправления, создать общественные приемные и «горячие линии» при каждом органе местного самоуправления;

- закрепить в качестве обязательной формы отчетов руководителей структурных подразделений представительного и исполнительного органов местного самоуправления о результатах своей деятельности в местных СМИ;

- создать в исполнительном и представительном органах местного самоуправления аналитические подразделения, занимающиеся опросами общественного мнения с целью оперативного выявления потребностей местного населения, определения уровня доверия к органам местной власти, корректировки местной политики с учетом мнения населения.

**III. Основные положения и выводы диссертации отражены в работах:**

**Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:**

1. Авдяян Е.А. Социологический анализ проблем совершенствования института местного самоуправления в процессе развития

российского общества [Текст] / Т.И. Барсукова, Е.А. Авдяян // Власть. – 2009. – № 11. – С. 87 – 90. – 0,45/0,3 п.л.

2. Авдяян Е.А. Контент-анализ печатных СМИ как инструмент исследования функционирования института местного самоуправления [Текст] / Е.А. Авдяян // Социально-гуманитарные знания. – 2009. – № 12. – С. 112 – 117. – 0,45 п.л.

#### **Главы в монографии:**

3. Авдяян (Акулова) Е.А. К вопросу о роли муниципальных нормативных правовых актов в правовой системе Российской Федерации [Текст] / Е.А. Авдяян (Акулова) // Абдулхакимова Л.Р., Барсукова Т.И., Барсуков В.П., Бельская И.В. и др. Управление и организация в социокультурных системах. – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2006. – С. 49 – 56. – 0,5 п.л.

4. Авдяян Е.А. Институциональная организация и классификация муниципальных нормативных правовых актов [Текст] / Е.А. Авдяян // Бахуташвили Т.В., Булыгина Л.В., Духина Т.Н., Косинцева Ю.Ф., Максимов В.Ю., Родионова В.И., Чеверда В.В. Современный мир: философский, политический и социологический взгляд через призму социальных практик. – Ставрополь: Изд-во: «Кавказский край», 2009. – С. 161 – 174. – 0,5 п.л.

#### **Статьи и тезисы в прочих изданиях:**

5. Авдяян (Акулова) Е.А. К проблеме соответствия уставов муниципальных образований Конституции РФ, федеральному региональному законодательству (на примере устава хутора Спорного Изобильненского района Ставропольского края) [Текст] / Е.А. Авдяян (Акулова), С.А. Гридин // Гуманитарные и экономические проблемы информатизации современного общества: сборник Международного научно-практического семинара. – Ставрополь: ООО «Мир данных», 2006. – С. 10 – 14. – 0,2/0,1 п.л.

6. Авдяян (Афанасьева) Е.А. К вопросу о необходимости совершенствования процесса местного нормотворчества [Текст] / Е.А. Авдяян (Афанасьева), О.Н. Пирущий // Вузовская наука сегодня:

сборник научных трудов IV межвузовской научно-практической конференции Ставрополь: ООО «Мир данных», 2006. – С. 218 – 219. – 0,15/0,1 п.л.

7. Авджян Е.А. Местное самоуправление в СССР: миф или реальность [Текст] / Е.А. Авджян // Вузовская наука сегодня: сборник научных трудов I межрегиональной научно-практической конференции – Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2008. – С. 142 – 145. – 0,1 п.л.

8. Авджян Е.А. Роль института местного самоуправления в процессе формирования гражданского общества [Текст] / Е.А. Авджян // Российская цивилизация: прошлое, настоящее и будущее: сборник научных трудов II межрегиональной научно-практической конференции – Ч. II. – Ставрополь: Изд-во «Мысль», 2009. – С. 12 – 14. – 0,2 п.л.

9. Авджян Е.А. Функционирование института местного самоуправления в Ставропольском крае: по материалам печатных СМИ [Текст] / Е.А. Авджян // Управление в современном мире: процессы, проблемы и перспективы: доклады Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей – Ставрополь: ООО «Мир данных», 2009. – С. 183 – 186. – 0,2 п.л.

10. Авджян Е.А. Методологические подходы к исследованию местного самоуправления в социологии [Текст] / Е.А. Авджян, Т.И. Барсукова // Социальная эволюция, идентичность и коммуникация в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции – Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2009. – С. 16 – 17. – 0,2/0,15 п.л.

11. Авджян Е.А. Генезис социального института местного самоуправления в России [Текст] / Е.А. Авджян // Трансформация образов и смыслов действительности в контексте глобализации: философские, социокультурные и политические проблемы: материалы Международной научно-практической конференции – Невинномысск: Изд-во НГГТИ, 2009. – С. 14 – 20. – 0,3 п.л.

Печатается в авторской редакции

---

Подписано в печать 24.02.2010

Формат 60x84 1/16 Усл. печ. л. – 1,5 Уч.-изд. л. – 1,0  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Заказ № 047 Тираж 100 экз.  
ГОУ ВПО «Северо-Кавказский государственный технический университет»  
355028, г. Ставрополь, пр. Кулакова, 2

---

Издательство Северо-Кавказского государственного  
технического университета  
Отпечатано в типографии СевКавГТУ