

ОЦЕНКА ИТОГОВ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

А.А. ЛЕЖЕБОНОВ

Ставропольский
институт
управления

e-mail:
lezhobokov@rambler.ru

Рассмотрено развитие местного самоуправления в Ставропольском крае. Показано, что нормативные, территориальная и организационные основы местного самоуправления в регионе к настоящему моменту созданы и функционируют. Проведен социологический анализ опросов населения края относительно деятельности органов местного самоуправления, согласно результатам которого, население не готово на данном этапе воспринимать институт местного самоуправления как полностью отвечающий запросам жителей, не наблюдается роста активности граждан участвовать в решении проблем местных сообществ.

Ключевые слова: управление, самоуправление, местное самоуправление, социальное, социальный институт, социальный субъект, социальные потребности, социальный порядок, личность, местное общество, население, муниципальная служба, должностные лица.

Изменения социально-экономических взаимодействий, политического и административного устройства государства создает возможность предоставления населению выступить в качестве активного участника процессов управления, и прежде всего – на местном уровне. Реализация данной возможности характерна для такого элемента гражданского общества как институт местного самоуправления.

Выступая как самостоятельный институт общества, местное самоуправление представляется уникальным, имеющим свои особенности в зависимости от исторического опыта народов, феноменом. Существующие веками нормы управления общинами в естественной среде обитания, самоорганизация населения для достижения единой цели являются многообразными в современных социально-политических системах.

Необходимость научного анализа развития и современного состояния местного самоуправления определяется тем, что реформирование и модернизация данного социального института, изменив практическую сторону его функционирования, вызвали устаревание и неадекватность теоретических концепций предыдущего периода. Таким образом, социологический анализ современных процессов, происходящих в системе местного самоуправления, представляется достаточно актуальным.

Проведение реформ в любой отрасли неминуемо пересекается с жизнедеятельностью людей, поэтому экономические преобразования, направленные на совершенствование, развитие и улучшение экономики, нуждаются для своей реализации в поддержке широкими массами населения. Для этого необходимо их активное участие в управлении социально-экономическими процессами на всех уровнях. Особенно это важно на нижнем территориальном уровне, так как в большинстве случаев именно он является базой для осуществления преобразований.

Для современных реформ одним из важнейших таких уровней являются городские и сельские поселения, которые Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяются как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (городов, поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления¹.

Через функционирующие здесь органы самоуправления обеспечивается связь сельского и городского населения с высшими государственными институтами, способ-

¹ Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2003. – 48 с.



ствующая более рациональному решению социальных, экономических, правовых, политических и других, поставленных временем задач. В компетенции этих органов власти находится, прежде всего, подведомственная территория и население, на ней проживающее, поэтому их работа должна быть направлена на обеспечение взаимосвязи их экономического благосостояния с культурным и нравственным уровнем развития.

За обозримый период своего существования местное самоуправление претерпело множество реформ, проводимых преимущественно по инициативе государственной власти. В результате оно приобретало (или теряло) отдельные свойства, приближающие или отдаляющие его от «эталонного» представления о местном самоуправлении применительно, прежде всего, к способам обеспечения экономической базы его осуществления. Последние десять лет также не оказались исключением, поэтому целый ряд важнейших теоретических и правовых вопросов становления местного самоуправления пока не нашел должного разрешения ни в законодательной практике, ни в научных исследованиях. Это вызывает большие проблемы в практической деятельности органов местного самоуправления, приводит к ошибкам, упущениям со стороны органов местной власти и, значит, к определенной дискредитации в глазах населения его экономической значимости.

Современная, проводимая в России с самого конца 90-х годов XX в. реформа местного самоуправления в наибольшей степени, по нашему мнению, приближает его к «эталонному» представлению, поскольку созданная правовая база местного самоуправления в стране в целом и в большей части его регионов обеспечивает практическую реализацию населением идеи местного самоуправления.

В соответствии с административно-территориальным делением территории Ставропольского края представлена совокупностью территорий его сельских муниципальных районов и городов. Следуя той же логике, территорию каждого из сельских муниципальных районов Ставропольского края можно рассматривать как совокупность всех муниципальных образований – поселений, находящихся в его границах. И, наконец, территорию каждого отдельного муниципального образования – поселения составляет совокупность земельных площадей, закрепленных на различных условиях за всеми хозяйствующими субъектами, расположенными в его границах.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения».

В соответствии с существующим законодательством, местное поселенческое самоуправление в Ставропольском крае осуществляется на территориях бывших сельских и городских советов, объединяющих одно или несколько поселений, в полном соответствии с административно-территориальным делением, и отдельных поселков, сел, станиц, иных поселений².

Избирая так называемую «поселенческую» модель местного самоуправления для исследования, мы учитывали его содержательную основу как института народо-власти. Соответствующее этой модели организации местного самоуправления и обеспечиваемое ею максимально возможное (в рациональных пределах) приближение органов местной власти к населению подведомственных ей территорий муниципальных образований позволило обеспечить так необходимое единство власти и населения для решения важнейших проблем населения и территории. Избираемые городским и сельским населением в органы местного самоуправления, главы администраций и депутаты являются жителями тех же поселений, как правило, хорошо известных не понаслышке (или по не всегда корректным сообщениям средств массовой информации), которые решают для себя те же самые проблемы, что и их соседи, родственники, друзья и знакомые. Такой подход к организации местного самоуправления в наибольшей степени, на наш взгляд, соответствует как содержанию законодательства о местном самоуправлении, так и самой его сути.

² Постановление ГДСК «Об основных положениях концепции развития местного самоуправления и краевой программе государственной поддержке местного самоуправления в Ставропольском крае», 2004г.



Особенности сельской местности края, заключающиеся в большинстве своем в относительно невысокой плотности населения и степени заселенности территорий (хотя и при наличии крупных по людности поселений), отсутствии со многими из них устойчивого межселенного транспортного сообщения подчеркивают необходимость использования именно такого варианта осуществления местного самоуправления и приближения его органов к населению. Только таким образом они могут действительно соответствовать своей миссии: решать в пределах своих полномочий проблемы жизнеобеспечения населения и способствовать социально-экономическому развитию территории муниципального образования.

Каждое муниципальное образование уникально, так как имеет свои географические, исторические, демографические, национальные, политические, экономические, социальные, демографические и другие особенности. Именно они и формируют потенциал муниципального образования, исследование которого является первоочередной задачей любой деятельности: научной, статистической, управленческой, хозяйственной.

Социально – экономический анализ муниципального образования – совокупность действий по исследованию социальных и экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования, являющийся производным от наличия и результативности использования их производственного потенциала, содержания и направленности социально – экономической политики государства. Социальные процессы складываются под влиянием государственной социальной политики, достигнутого уровня социально – инфраструктурного и инженерного обустройства муниципального образования.

Специфика социально – экономического анализа муниципального образования такова, что достижение высокой объективности его оценок требует соблюдение следующих условий:

- максимального приближения к базовым территориальным уровням;
- использование территориальных принципов анализа и управления;
- комплексности подходов к исследованию, который предусматривает изучение не только предприятий, объединений и отраслей (экономической и технической сторон производства), расположенных на территории; но также и социальных, природных, правовых, экологических условий и их взаимосвязей.

Исходной базой для планирования комплексного социально-экономического развития любого муниципального образования является анализ существующей социально-экономической ситуации, включая внутреннюю и внешнюю среду. Анализ внутренней среды позволяет делать выводы об имеющихся ресурсах, возможностях, направлениях и перспективах социально-экономического развития муниципального образования. Анализ внешних условий развития, включая общую социально-экономическую ситуацию в государстве, состояние нормативно-правовой базы, систему и подходы к управлению социально-экономическим развитием в стране и конкретном регионе, позволяет диагностировать и учитывать те проблемы, с которыми может столкнуться муниципальное образование при разработке и реализации планов и программ развития.

Количество муниципальных образований всех уровней в Южном федеральном округе на 1 января 2006 г. с учетом реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ составило 3385, в том числе сельских поселений 2932 или 86,7%. Наибольшую долю в числе муниципальных образований на уровне сельских поселений занимает Республика Дагестан – 23,2 % или 681 сельских поселений, затем следует Волгоградская область – 415 сельских поселений (14,2%) и Ростовская область – 390 сельских поселений (13,3%). Ставропольский край по количеству сельских муниципальных образований в Южном федеральном округе занимает пятое место (после Краснодарского края). Их число составляет 281 или 9,6% от общего количества. Наименьшее количество сельских поселений приходится на Республику Адыгея – 43 (1,5%)³.

³ Ставропольский край в цифрах: Статистический сборник / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – 2005. – 216.



На территории Ставропольского края расположено 330 муниципальных образований, в состав которых входит 19 городов, 7 поселков городского типа, 736 сельских населенных пунктов. Наибольшее количество муниципальных образований расположено на территории Ипатовского муниципального района – 17, наименьшее – в Труновском муниципальном районе – 7. Из 736 сельских населенных пунктов максимальную долю составляют сельские поселения Кочубеевского муниципального района, а минимальную – Новоселицкого муниципального района.

Общее количество муниципальных образований в Ставропольском крае на конец 2004 года составило 330. При этом сельских муниципальных образований насчитывается 281 (85,2%), муниципальных районов – 26 (7,9%), городских поселений – 14 (4,2%) и городских округов – 9 (2,7%). Наибольшее количество сельских муниципальных образований расположено в границах Ипатовского, Кочубеевского и Предгорного муниципальных районов, что в первую очередь связано с площадью данных районов и плотность в них сельского населения.

Из 284 сельских муниципальных образований Ставропольского края в 76 (30%) численность населения находится в пределах 2001-3000 человек. Наименьшее количество сельского населения (1500 чел. и менее) проживает в границах 18 сельских муниципальных образований, что составляет 6,3 % от их общего числа. В 23 сельских муниципальных образованиях число сельских жителей превышает 10000 человек.

Наибольшая плотность сельского населения наблюдается в Предгорном и Георгиевском муниципальных районах – 49,5 и 44,2 человек на 1 кв. км площади соответственно. Рубеж 30 чел./кв. км преодолен в Кировском, Кочубеевском и Минераловодском муниципальных районах. В пределах 20-29 чел./кв. км находятся Александровский, Грачевский, Изобильненский, Труновский муниципальные районы. Наименьшая плотность сельского населения в Арзгирском муниципальном районе – 8,8 чел./кв. км.

Надо признать, что проблемы, существующие в муниципальных образованиях Ставропольского края, не отличаются новизной и, по нашему мнению, являются примерно одинаковыми. В январе-марте 2007 года нами было проведено полномасштабное социологическое исследование жителей Ставропольского края. Помимо прочих, целями данного исследования являлось установить:

1. уровень жизни населения, его динамику по отношению к другим субъектам федерации и районам;
2. основные проблемы, волнующие жителей.

Репрезентативная выборка респондентов состояла из 1935 совершеннолетних жителей Ставропольского края, и была котируется по полу, возрасту и месту проживания (городское и сельское население).

В ходе опроса квоты распределены следующим образом:

1. По полу: 46 % – мужчины, 54 % – женщины.
2. По возрасту: 18 – 30 лет – 20%, 31 – 50 лет – 60% и старше 50 лет – 20%.
3. По месту проживания: городское население: 60%, сельское население: 40%.

Местами опроса явились сельские районы края, в которых опрашивались жители районных центров и двух-четырех сел, входящих в состав района.

Метод опроса: личное интервью по маршруту согласно квоте.

Среднестатистическая погрешность полученных результатов не превышает 3%. По результатам исследования можно сделать выводы о проблематике муниципальных образований глазами их жителей. Основными проблемами, указанными респондентами (проблемы респондент называл самостоятельно) являются: безработица (20,86%) опрошенных, состояние дорог (18,06%), маленькая пенсия и заработная плата (12,67%), отсутствие мест досуга (8,75%), плохое медицинское обслуживание (5,77%), проблемы ЖКХ (5,77%), плохое состояние школ и детских садов (4,1%), проблемы электрификации и освещения улиц (3,54%), проблемы газификации (2,6%), коррупция властей (2,42), проблемы водоснабжения (2,23%). Затруднились с ответом 2,04% опрошенных. Остальные проблемы (недоверие власти, развал экономики и т.д.), имеющие в совокупности 12 вариантов, не анализировались, так как на каждый указало менее 1% респондентов. На вопросы, касающиеся положения респондента и изменения этого положения, были получены следующие данные.



На вопрос «Как бы Вы оценили материальное положение Вашей семьи?» были получены следующие результаты, представленные в табл. 1.

Таблица 1

Оценка населением Ставропольского края материального положения семьи

	По полу		По возрасту			всего
	м	ж	18-30	31-50	51+	
Хорошее	8,13	9,06	13,46	7,14	6,36	8,60
Удовлетворительное	44,98	44,81	48,55	47,14	39,70	44,90
Плохое	42,276	41,96	30,28	43,21	50,18	42,11
Затрудняюсь ответить	6,50	9,84	9,13	3,92	11,98	8,211

Как мы видим, 53,5% опрошенных отмечает свое положение как «хорошее» и «удовлетворительное», причем колебания в заметны только в группировках по возрасту, по половому же признаку данные практически совпадают.

На вопрос «Как изменилось благосостояние Вашей семьи (Вас) за последние два года?» были получены следующие результаты, представленные в табл. 2:

Таблица 2

Оценка населением Ставропольского края изменения благосостояния семьи

	по полу		по возрасту			всего
	м	ж	18-30	31-50	51+	
Улучшилось	16,26	18,91	23,07	18,21	12,73	17,61
Осталось без изменений	55,28	47,66	51,44	55	47,56	51,39
Ухудшилось	25,74	32,90	21,15	26,78	38,57	29,40
Затрудняюсь ответить	3,52	3,367	4,32	1,78	4,49	3,44

В целом, только около 30% опрошенных отмечает ухудшение своего положения, 69% считают, что за последние два года или ничего не изменилось, или улучшилось. При этом удельный вес ответов «ухудшилось» повышается, хотя и незначительно с увеличением возраста опрошенных.

На вопрос «Как Вы считаете, по сравнению с соседними субъектами РФ живет Ставропольский край?» были получены следующие результаты, представленные в табл. 3

таблица 3

Оценка населением Ставропольского края уровня жизни по сравнению с соседними субъектами РФ

	по полу		по возрасту			всего
	м	ж	18-30	31-50	51+	
Лучше	12,19	18,39	20,19	11,78	15,35	15,36
Хуже	50,67	46,37	42,78	51,78	49,43	48,47
На таком же уровне	24,11	25,12	24,03	26,78	22,84	24,63
Затрудняюсь ответить	13,00	10,10	12,98	9,64	12,35	11,52

До 50% респондентов ответили, что Ставропольский край живет хуже, чем соседи. Это объясняется, по нашему мнению, различными факторами, связанными с неблагоприятной ситуацией в экономике сельских территорий края. Только 15% респондентов считают, что край живет лучше. Эти данные в какой-то мере коррелируют с данными, полученными на следующий вопрос.

На вопрос «Как Вы считаете, по сравнению с соседними районами края живет Ваш район?» были получены следующие результаты, представленные в табл. 4.



Таблица 4

Оценка населением Ставропольского края уровня жизни по сравнению с соседними муниципальными районами

	по полу		по возрасту			всего
	м	ж	18-30	31-50	51+	
Лучше	18,97	15,28	25,48	14,28	13,48	17,08
Хуже	47,35	54,92	46,15	51,42	54,68	51,12
На таком же уровне	23,30	23,31	21,15	24,28	23,97	23,31
Затрудняюсь ответить	11,65	9,58	9,13	11,07	11,23	10,59

Возможно, «схожесть» ответов можно объяснить некоей установкой, «что у нас все же хуже, чем у соседей». Хотя сельские районы Ставропольского края находятся примерно в одинаковых экономических условиях хозяйствования, мнение населения о состоянии собственного района, скорее отрицательное.

На вопрос «Как изменилось состояние дел в вашем районе, населенном пункте за последние два года?» были получены следующие результаты, представленные в табл. 5.

Таблица 5

Оценка населением изменения состояния дел в муниципальном районе, населенном пункте

	по полу		по возрасту			всего
	м	ж	18-30	31-50	51+	
Стало лучше	16,80	18,39	20,67	19,28	13,48	17,61
Стало хуже	33,33	35,49	28,84	31,42	41,94	34,43
Осталось на таком же уровне	37,66	41,45	37,5	40,35	40,44	39,60
Затрудняюсь ответить	12,73	7,512	14,42	7,857	8,98	10,06

Ответ «Стало лучше» коррелирует с ответами на вопрос об изменении благосостояния семьи (табл. 2). Остальные ответы показывают достаточно очевидную картину об отсутствии положительных сдвигов в развитии муниципального образования.

Как мы видим, население муниципальных образований края не видит достаточно хороших результатов деятельности своей семьи, своего населенного пункта, сельских районов за последние два года.

Процесс планирования и внедрения мероприятий, повышающих результативность деятельности сельских органов власти, включает осуществление комплекса организационно-технических и социально-экономических мероприятий, обеспечивающих эффективное использование земли, рабочей силы, финансовых и других ресурсов, а также создание благоприятных условий труда и быта, более полное удовлетворение материальных и духовных потребностей населения. Разработка мероприятий может и должна осуществляться специально созданной комиссией (группой), с учётом пожеланий избирателей, опираясь на мнения жителей, выявляемого путём опросов, референдумов. Разработанные проекты утверждаются главой муниципального образования, представительным органом, населением сельсовета. Для повышения заинтересованности группы в конечном результате необходимо разработать систему материального стимулирования, в зависимости от эффективности функционирования проекта на практике.

Основную проблему представляет внедрение мероприятий, поскольку это зависит от обеспеченности необходимыми денежными и материальными средствами, обученно и подбору подходящих кадров для работы. Данный комплекс вопросов необходимо решать как на государственном, так и на муниципальном уровне. Для чего необходимо тщательнее пересмотреть вопросы формирования муниципальной собствен-



ности (в том числе муниципальной собственности на землю), создания условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учёта специфики муниципальных образований при перераспределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

Таким образом, социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях Ставропольского края зависит, в том числе, от их принадлежности к городскому или сельскому поселению. В зависимости от этого позитивная, в целом картина развития муниципальных образований наблюдается в городах, и обратная ситуация в сельской местности. Результаты проведенных социологических исследований показали, что население не готово на данном этапе воспринимать институт местного самоуправления как полностью отвечающий запросам жителей, при этом не наблюдается роста активности граждан участвовать в решении проблем местных сообществ. Эффективность деятельности института местного самоуправления будет определяться степенью вовлеченности жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Реальное заинтересованное участие жителей в управлении собственными ресурсами для удовлетворения местных потребностей составляет основу развития местного самоуправления. Вместе с тем методы и формы вовлечения населения в управление и повышение активности граждан является важной задачей деятельности самих органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2003.
2. Постановление ГДСК «Об основных положениях концепции развития местного самоуправления и краевой программе государственной поддержке местного самоуправления в Ставропольском крае», 2004г.
3. Ставропольский край в цифрах: Статистический сборник / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – 2005.

THE ESTIMATION OF THE RESULTS OF THE DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT BY THE POPULATION OF STAVROPOL TERRITORY

A.A. LEZNEBOKOV

*The Stavropol Institute
of Management*

e-mail:
lezhebokov@rambler.ru

It has been considered the development of the local government in Stavropol territory. It has been shown that normative, territorial and organizational principles of local government in Stavropol territory were created and are functioning by present. Social analysis of public inquiry has been carried out. It deals with the Institute of Local Government activity. According to the results the population isn't ready to grasp the institution of local government at this stage as fully meeting the needs of inhabitants. Besides, there is no growth of the population's activity to take part in solving local communities' problems.

Key words: management, self-government, local government, social, social institution, social subject, social needs, social order, personality, local community, population, municipal service, public officer.