

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что жители Ставропольского края значительно дифференцированы по степени социального самочувствия через призму адаптации к трансформирующимся социально-экономическим условиям. Есть категория населения, хотя и малочисленная, материальное положение которой улучшилось и которой присуща уверенность в своем завтрашнем дне, что свидетельствует и о позитивном социальном самочувствии, и об активной практической адаптации – более или менее успешном материальном и социальном выживании. Но есть и многочисленная социальная группа, для которой характерны негативное социальное самочувствие и пассивная практическая адаптация. Безусловно, обновляющееся российское общество только нащупывает пути глубоких социальных перемен, что сопровождается объективными и субъективными трудностями, ошибками, просчетами, ведущими к образованию чрезвычайно запутанного клубка разноплановых противоречий. Изменения, ставшие современными реалиями, как показывает социальная практика, усиливают отрыв высшего слоя (адаптированного) от основной массы населения (неадаптированной) и тем самым препятствуют консолидации российского общества, без чего невозможно сформировать качественно новый уровень жизни, характерный не только для верхнего слоя общества, но и для подавляющего большинства россиян.

Литература

1. Козырева П. М. Процессы адаптации и эволюции социального самочувствия россиян на рубеже XX–XXI веков. М.: Центр человеческих ценностей, 2004. С. 3–6.
2. Авксентьев В. А., Гриценко Г. Д., Дмитриев А. В., Зинев С. Н., Майборода Э. Т. Конфликтный регион: экспертное мнение // Вестник Южного научного центра РАН. 2009. Т. 5. № 3. С. 15–21.
3. Авксентьев В. А., Гриценко Г. Д., Маслова Т. Ф. Социальное самочувствие молодежи Северного Кавказа // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 93. (С. 91–96).
4. Сведения территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. URL: <http://www.stavzan.ru/Home/trud/str/uroven.aspx> (дата обращения 3 мая 2013 года).
5. Постановление Правительства Ставропольского края от 6 февраля 2013 г. № 30-п. URL: http://www.garant.ru/hotlaw/stav_real/459528/ (дата обращения 12 декабря 2013 г.).

УДК 316.334::352

Текеева Лейла Дагировна

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА В КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В данной статье автор в историческом и социологическом аспектах рассматривает особенности формирования и функционирования местного самоуправления в Карачаево-Черкесии, начиная с догосударственных форм самоорганизации горских обществ, включая современный этап институционализации.

Ключевые слова: социальная общность, самоорганизация, общинное управление, местное самоуправление, муниципальное образование.

Tekeeva Leila D.

PECULIARITIES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOCIAL INSTITUTION IN KARACHAI-CIRKASSIAN REPUBLIC

In this article the author considers pre-statist forms of self-organization of the mountainous societies in historical and sociological aspects, including modern stage of institutionalization, peculiarities of formation and functioning of local self-government in the Karachai-Circassian Republic.

Keywords: social community, self-organization, local self-government, community based management, the municipal formation.

Проблемы становления и развития местного самоуправления необходимо рассматривать в историческом контексте, так как идеи и практика самоуправления зародились в глубокой древности, следовательно, рассмотрение данного вопроса без обращения к историческому опыту будет неполноценным и лишенным преемственности. Очевидна необходимость всесторонних исследований данного социального явления [10].

Исторически различные формы самоуправления обеспечивали существование сообществ людей на основе разных форм самоорганизации, которые с развитием общества также менялись и усложнялись. В качестве первой самоуправляющейся ячейки можно рассматривать первобытные общины, характеризовавшиеся такими важнейшими условиями и признаками самоуправления как свобода и равенство, что было возможно вследствие отсутствия на данном этапе исторического развития особого разряда управляющих [7].

На Руси в качестве предыстории местного самоуправления принято рассматривать вечевую форму управления, представлявшую собой народное собрание, в которое входило практически все взрослое население города, а иногда и жители близлежащих деревень.

Ко времени присоединения народов, проживающих на территории КЧР, к России у них существовали свои догосударственные формы общественного управления, среди которых можно выделить как демократические институты общенационального уровня, так и отдельные формы самоорганизации граждан в каждом селении.

Так, к моменту вхождения карачаевцев, самого многочисленного народа современной Карачаево-Черкесии, в состав России (1828 г.) в системе управления Карачаевского княжества существовало несколько форм и уровней власти. Низший уровень управления охватывал родовые кварталы (тийре). Процессы управления на данном уровне осуществлялись старейшинами рода (тукьум тамадала) и квартальным муллою (тийре апенди). В круг решаемых вопросов входило организация общественных работ по очистке ирригационных каналов, обустройству квартальных кладбищ, постройке квартальной мечети и так далее.

Несколько близлежащих тийре объединялись в селения (эл), на уровне которых в качестве органа самоуправления выступал сход сельских граждан – джамагъат. Характерной чертой джамагъатов было то, что в него допускались лишь лично свободные мужчины. Джамагъаты решали ряд хозяйственно-административных вопросов, таких как пользование общинными угодьями; распоряжение землями, перешедшими общине от покинувших ее семей; вопросы отгона скота на летние пастбища; определение времени запуска выгонов под сенокосы; организация общественных работ (прокладка и ремонт дорог, мостов, постройка мечети села и так далее).

Кроме того, сход избирал общинный представительный орган – совет (эл тёре), главного муллу сельской общины и старосту селения. Сельский тёре существовал как исполнительный орган общинного схода, который избирался, как правило, из представителей наиболее крупных и влиятельных родов. В него входило небольшое количество лиц (6–9 человек), что позволяло довольно быстро принимать решения по возникшим вопросам. Одной из главных функций сельского тёре был надзор за исполнением решений джамагъата [6].

Известно, что и у многих других горских народов в рассматриваемый период низовой организацией управления также была сельская община, которая могла иметь разные названия, но наиболее распространенным было использование арабского слова «джамаат». Община, как правило, на кровнородственных основах делилась на группы, каждая из которых возглавлялась старшинами. Также существовал и ряд других должностей, в обязанности которых входило следить за соблюдением принятых на джамаатах решений, осуществлять функции суда, внешние сношения общины и так далее [5].

Таким образом, к моменту присоединения к России у горских народов сформировались достаточно зрелые формы общественной самоорганизации, «о степени развитости которых свидетельствует тот факт, что местная власть осуществляла все основные функции: законодательную, исполнительную и судебную, хотя и без четкого оформления системы разделения властей» [3].

В дальнейшем на Северном Кавказе была установлена царская администрация. Общинное управление в селениях постепенно заменялось государственно-административным. Однако традиционные формы организации общественной жизни, которые были сформированы задолго до XIX в., продолжали существовать, но уже на основе государственного управления и внедрения в селения царского административного права [5].

Так, в Карачае в этот период, хотя и сохранились прежние формы управления в селениях – сельские сходы и сельские старшины, должность старшин из выборной превращалась в назначаемую властями. К тому же «старшины допускались к исполнению своих обязанностей после принятия присяги в окружном управлении „о беспрекословном исполнении всех поручений и требований администрации”» [2].

Старшины были обязаны законодательно регулировать деятельность сельских сходов. При этом, сохраняя сельские сходы, царская администрация пыталась создать видимость поддержания традиционного управления и общинных прав крестьян. На самом же деле сельские сходы созывались по инициативе назначенных властями должностных лиц и служили ширмой для проводимой царской властью политики.

В целях укрепления данной системы в 1869–1870 гг. было принято «Положение об аульных обществах и горском населении Кубанской и Терской областей и их общественном управлении», с введением которого сельское управление на Северном Кавказе впервые получило единую форму и стало регулироваться единым законодательством [5].

Таким образом, сельское «общественное» управление на Северном Кавказе в царское время, сохраняя традиционные формы и названия, никакой самостоятельностью не обладало и полностью находилось в зависимости от правительственных властей.

Только под влиянием революции 1905–1907 гг. Кавказская администрация в 1906 г. вынуждена была признать «возможным ввести немедленно среди туземного населения институт старшин, избираемых самими обществами». Порядок избрания сельских старшин проходил путем тайного голосования на сельских сходах сроком на три года. Однако, хотя старшины и избирались населением, утверждал их в должности начальник области, что делала опять же невозможным независимость и самостоятельность местного самоуправления [2].

Революция 1917 года привела к необходимости построения новой системы управления в России. С этого периода организация местной власти на территории как всего Кавказа, так и Карачаево-Черкесии в частности, носит унифицированный характер и развивается по тому же сценарию, что и по всей России.

Установившаяся после свержения монархии новая власть была особенно заинтересована в реформировании местного уровня власти, о чем свидетельствует тот факт, что за довольно короткий срок существования Временным правительством было принято свыше сорока актов по проблемам местного самоуправления. Еще в марте была принята декларация, предполагающая реформу муниципального самоуправления на основе всеобщего избирательного права.

Переходными формами власти на местах до передачи ее советам были признаны Гражданские исполнительные комитеты, которые избирались прямым голосованием и осуществляли свою деятельность совместно с комиссарами Временного правительства. При этом местные общественные комитеты действующей властью представлялись как зародыши демократического самоуправления и имели целью подготовить население к будущей реформе. Комиссарам отводилась роль не контроля над создающимися органами в качестве высшей инстанции, а посредствующего звена между ними и центральной властью. Однако отношение к местному самоуправлению на практике оказалось иным: вся исполнительная власть была сосредоточена в руках губернских и областных комиссаров [11].

Данный период характеризуется высокой общественной активностью горских элит. Большинство населения Кубанской области (в состав которой входило большая часть Карачая и Черкесии) приняло новый порядок, установленный Временным правительством. В условиях смены власти процесс формирования Гражданских исполнительных комитетов носил стихийный характер и шел активно. Подобные комитеты были созданы как на уровне областей, так и на уровне уездов, а также селений. Согласно новой системе сельского самоуправления происходила замена старшин и всего аульного правления на сельские Гражданские исполнительные комитеты, которым принадлежали властные полномочия на данной территории.

Сельские комитеты избирались на сходе граждан на основе всеобщего прямого равного и тайного голосования без различия пола, национальности и вероисповедания. Несмотря на то что горские комитеты как форма самоорганизации местных сообществ обладали ограниченным кругом полномочий, им удалось за довольно короткий срок работы (до октября 1917 года) добиться значительных результатов в развитии образования и культуры, восстановления имущественных и личных прав и т. д. [1].

Новая веха в истории местного управления началась с октябрьским переворотом 1917 года, когда к власти пришли большевики. В построении новой системы управления Советская власть основывалась на принципе единства, предполагающего, что все органы государственной власти и управления, включая местные Советы, образовывали целостную, взаимосвязанную систему.

Выборы носили не всеобщий характер: ряд категорий жителей лишались права избирать и быть избранными. Кроме того, необходимо отметить, что предназначение Советов были изначально политизировано: они представлялись новой властью не как органы решения местных проблем на основе общественной деятельности, а как органы, предназначенные для реализации классовых интересов «трудящихся и эксплуатируемой массы» [4].

В дальнейшем реформирование местного управления в СССР заключалось в расширении или ограничении круга полномочий местных советов, но в рамках сложившей системы единства всех высших и местных органов государственной власти.

Современный этап процесса реформирования местного самоуправления как в целом в России, так в КЧР, характеризующийся отделением его от вертикали государственного управления и приданием самостоятельного статуса, связан с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, хотя и ранее предпринимались попытки придания местному самоуправлению «негосударственной природы» [9].

После определения Конституционных основ возникла необходимость построения новой модели российской системы местного самоуправления. Следствием этого стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ

Процесс перехода к новой модели местного самоуправления в Карачаево-Черкесии, впрочем, как и в других субъектах РФ, включал в себя два этапа, тесно связанных друг с другом: приведение республиканского законодательства в соответствие с федеральным, то есть принятие необходимых законов и подзаконных актов, составляющих правовую основу местного самоуправления в КЧР, и приведение статуса и форм муниципальных образований в соответствие с новым законодательством, а также формирование новых органов власти на муниципальном уровне.

Закон КЧР, определяющий правовые основы новой системы местного самоуправления в республике, был принят Народным Собранием КЧР 20 декабря 1996 года. Он устанавливал основные нормы организации системы местного самоуправления в Республике, определял ее роль и место в новой системе власти, а также устанавливал права и обязанности населения в рамках осуществления местного самоуправления.

Однако, несмотря на то что Закон КЧР «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» от 20 декабря 1996 года вслед за федеральным законодательством устанавливал новую дефиницию местного самоуправления как самостоятельного уровня власти, он носил рамочный характер, так как не содержал положений, которые регулировали бы такие важнейшие вопросы, как разграничение полномочий между уровнями местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, порядок осуществления форм непосредственной демократии и т. д. [7].

Вследствие этого был разработан и принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и в соответствии с новым федеральным законодательством – Закон КЧР «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской республике» от 25 октября 2004 года № 30-РЗ.

Реализация новой модели местного самоуправления потребовала реструктуризации территории Республики, так как вводилась двухуровневая система местного самоуправления, а также новые формы сельских и городских муниципальных образований: сельские и городские поселения, городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения.

В настоящее время на территории Карачаево-Черкесской Республики существуют 10 муниципальных районов и два городских округа. Однако необходимо подчеркнуть, что организационные формы местного самоуправления не совсем совпадают с нормами, предусмотренными законом 131-ФЗ. Так, Карачаевский городской округ включает в себя два города, один из которых – г. Карачаевск – к тому же является еще и административным центром Карачаевского района, что не вписывается в 131-ФЗ.

Но, несмотря на некоторые несоответствия, сегодня можно утверждать, что в Карачаево-Черкесии завершен этап организации местного самоуправления как уровня публичной власти, так как во всех муниципальных образованиях сформированы и действуют предусмотренные законодательством органы муниципальной власти, хотя модели их организации весьма разнообразны.

Этого нельзя сказать о самоорганизации граждан. Формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, которые считаются показателем активности и заинтересованности населения в решении вопросов местного значения, такие как различные виды территориальных общественных объединений, публичные слушания, конференции, собрания граждан и т. д. практически не развиты. Население пассивно относится к своим правам как к правам жителей муниципального образования, зачастую даже не осознают их.

В то же время эффективность осуществления местного самоуправления, наравне с установлением и функционированием органов муниципальной власти, на наш взгляд, требует активного участия в ее реализации населения, так как без этого институт местного самоуправления превращается в продолжение государственной власти, что противоречит законодательству и самой сущности местного самоуправления как института гражданского общества, основанного на самоорганизации, самоуправлении и ответственности населения при решении вопросов местного значения. Развитие гражданского общества в целом требует повышения статуса местного самоуправления [8].

Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление и в целом России, и в КЧР имеет глубокие исторические корни. Однако процесс реформирования данной сферы до сих пор остается актуальным и находится в активной фазе, о чем свидетельствует и то, что в основной закон, регламентирующий организацию местного самоуправления в России «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ внесено уже более восьмидесяти изменений в виде законодательных актов. Остается надеяться, что все изменения будут оставаться в русле ранее определенного вектора – укрепления политической, экономической и социальной самостоятельности местного самоуправления, которая станет основой истинного гражданского общества в нашей стране.

Литература

1. Батчаев Ш. М. Бурный 1917-й // День Республики. 2012. № 180. С. 3
2. Батчаев Ш. М. Порядок избрания и статус сельских старшин в Карачае (1868–1917 гг.) // Горские общества Кавказа: проблемы социокультурного, политического, исторического развития: материалы Всероссийской научной конференции. Карачаевск: КЧГУ, 2008. Часть I. С. 102–104.
3. Джемакулова Б. М. Культурное и социально-экономическое развитие народов Северо-Западного Кавказа в составе Российской Империи (на примере Абазин) // Горские общества Кавказа: проблемы социокультурного, политического, исторического развития: материалы Всероссийской научной конференции. Карачаевск: КЧГУ, 2008. Часть I. С. 181–187.
4. Еремян В. В., Федоров М. В. История местного самоуправления в России. М., 1999. Ч. 1. 295 с.
5. История народов Северного Кавказа (конец XVIII в. – 1917 г.). авт. кол.: В. Г. Гаджиев, В. П. Невская, Ю. П. Серый и др.; ответ. ред. А. Л. Нарочницкий. М.: Наука, 1988. 659 с.
6. Карачай с древнейших времен до 1917 года: историко-этнографические очерки / под редакцией Р. Т. Хатуева. Черкесск: ИКО «Аланский Эрмитаж», 2009. С. 68–71.
7. Коваленко Н. Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб.: СПбГУ-ЭФ, 2008. 296 с.
8. Лежебоков А. А. Социокультурный статус местного самоуправления в структуре гражданского общества // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2013. № 4. С. 110.
9. Савватеев А. И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества: дис. ... канд. полит. Наук. Екатеринбург, 2005. С. 117.
10. Сергодеева Е. А. Культурологический и социологический «повороты» в современных историко-научных исследованиях // Научные проблемы гуманитарных исследований: научно-теоретический журнал; Институт региональных проблем российской государственности на Северном Кавказе. Пятигорск, 2011. Вып. 10. С. 275–282.
11. Судавцов Д. Н. Разработка Временным правительством России правовых основ реформирования местного самоуправления // Социология власти. М.: Изд-во РАГС, 2009. № 8. С. 140–146