

УДК 316.334.55/56

Шматова Анна Николаевна

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

В статье представлены результаты социологического исследования в форме опроса населения об особенностях функционирования института местного самоуправления. Показано отношение населения к институту местного самоуправления, оценен уровень доверия населения органам местного самоуправления, изучена приоритетность для населения целей местного самоуправления.

Ключевые слова: институт местного самоуправления, цели и функции института местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, исполнительный орган местного самоуправления.

Shmatova Anna Nikolaevna

SOCIOLOGICAL ASSESSMENT OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTES IN STAVROPOL REGION

The article presents the results of a sociological survey (public opinion poll) regarding the specific features of the local self-government institute functioning. It shows the attitude among the population towards the local self-government bodies, and offers an evaluation of the trust to the local government; there is also a view on the priority of the objectives set by the local self-government, as seen by the public.

Key words: institute for local self-government, the objectives and functions of institute for local self-government, representative body of local self-government, executive body of local self-government.

С целью изучения функционирования института местного самоуправления в Ставропольском крае в августе – сентябре 2011 г. был проведен социологический опрос населения данного субъекта Российской Федерации, в котором приняли участие 700 респондентов из тринадцати муниципальных образований края как городского, так и сельского типа. В данной статье представлены результаты анкетного опроса по теме «Функционирование института местного самоуправления».

Необходимо отметить, что к настоящему времени термин «местное самоуправление» не является для населения новым. В проведенном в Ставропольском крае в 2011 г. (в отличие от проводимых 5–10 лет назад опросов, когда достаточное количество респондентов указывало, что незнакомо с понятием «местное самоуправление» или не могло с точностью сказать, функционируют ли на территории их муниципального образования органы местного самоуправления); абсолютно все респонденты на вопрос «Знаете ли Вы, что такое местное самоуправление?» ответили утвердительно. На рисунке 1 представлена диаграмма распределения ответов респондентов относительно понимания сущности института местного самоуправления.

Данные, представленные на рис. 1 показывают, что на первое место вышел ответ: «Местное самоуправление – форма самоорганизации населения», хотя процент респондентов, связывающих сущность местного самоуправления с реализацией в первую очередь государственных распоряжений достаточно велик (252 респондента, или 36,0 %). Соотнесение сути местного самоуправления лишь с исполнением на местах государственных функций отводит население муниципального образования на второй, а то и на третий план, но, скорее всего, наиболее полно на сегодняшний день отражает существующую муниципальную практику. Возможность осуществления жителями конкретного поселения своей власти по управлению основными сферами жизни рассматривается респондентами как наиболее маловероятный вариант (128 респондентов).

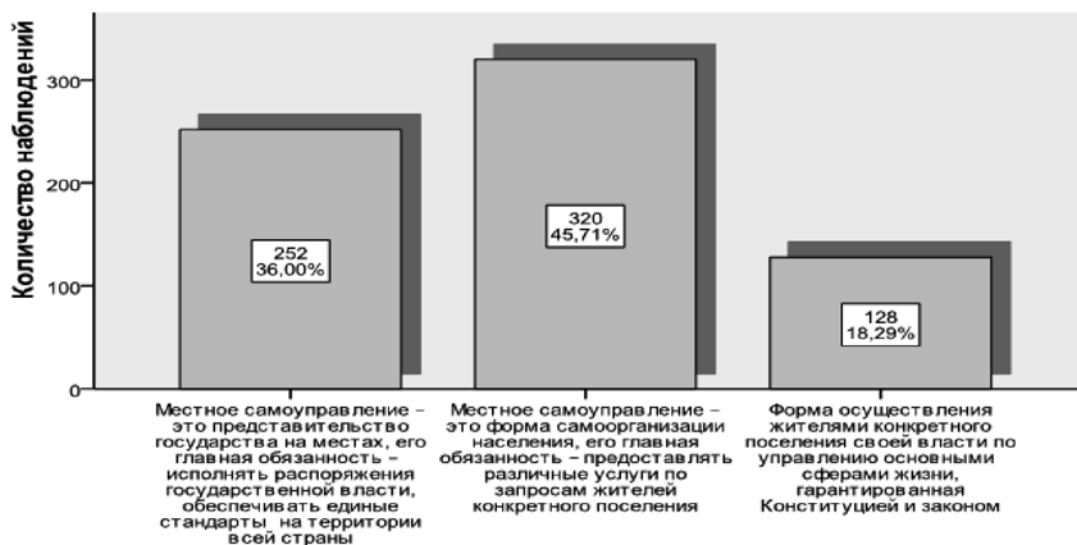


Рис. 1. Диаграмма распределения ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, что такое местное самоуправление?»

В целом можно отметить, что среди населения Ставропольского края преобладает подход, согласно которому институт местного самоуправления рассматривается через призму социальной активности населения и его участия в жизни своего муниципального образования.

На рис. 2 представлено распределение ответов о достижении органами местного самоуправления целей своей деятельности.

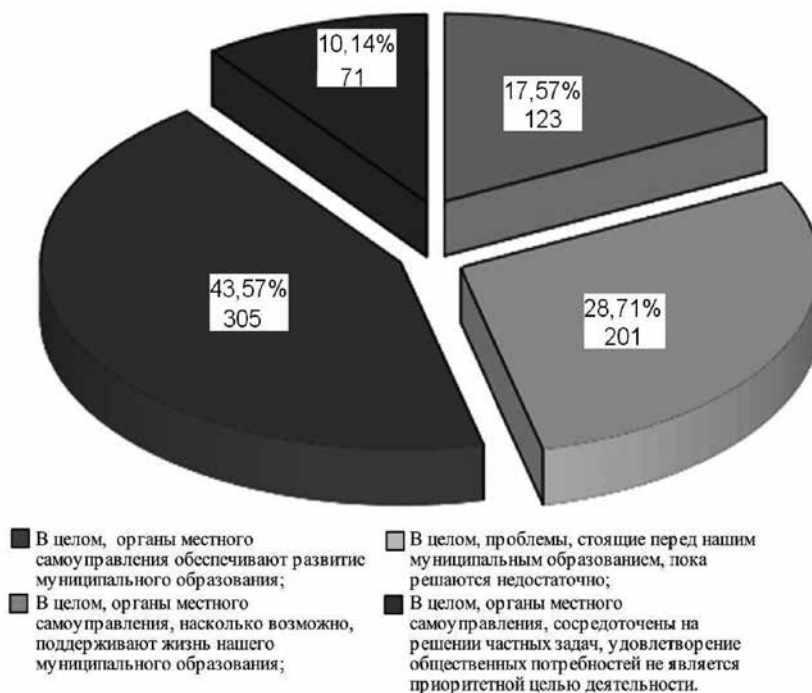


Рис. 2. Диаграмма распределения ответов респондентов на вопрос «Достигают ли, на Ваш взгляд, органы местного самоуправления основной цели своей деятельности – повышение уровня и качества жизни людей?»

Основу современной теории социального обслуживания местного самоуправления составляет приоритетное выполнение задач по обеспечению повседневной жизни и деятельности населения муниципального образования. Данные рис. 2 показывают, что большинство респондентов (43,6 %) позитивно оценивают деятельность органов местного самоуправления. Вместе с тем 201 респондент (29 %) указал на недостаточность усилий органов местного самоуправления по решению стоящих перед ними проблем. 123 респондента (17,6 %) отметили, что органы местного самоуправления занимаются лишь обеспечением локальной жизни и деятельности муниципального образования. Каждый десятый респондент указал, что органы местного самоуправления занимаются лишь решением частных задач: удовлетворение общественных потребностей не является для них приоритетным. Таким образом, в целом можно отметить положительную оценку деятельности органов местного самоуправления населением муниципального образования. При этом достаточно высока доля жителей края, не удовлетворенных работой органов местного самоуправления, что говорит о необходимости повышения эффективности их деятельности.

Следующий вопрос анкеты касался приоритетности целей института местного самоуправления. Респондентам было предложено по пятибалльной шкале оценить приоритетность целей местного самоуправления, результаты представлены в таблице.

Таблица

Оценка респондентами приоритетности целей местного самоуправления

Цели местного самоуправления	Количество респондентов				
	Баллы				
	1	2	3	4	5
Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления	56	34	45	341	200
Унификация органов местного самоуправления на территории РФ	123	111	131	111	221
Создание условий для финансовой самообеспеченности местного самоуправления	1	13	27	9	268
Приближение местной власти к населению	141	211	11	22	321
Создание правового поля деятельности органов местного самоуправления	11	134	101	131	233
Укрепление институтов местной власти	1	10	30	19	324
Реальное участие населения в решении вопросов местного значения	8	12	116	130	440

Из данных таблицы видно, что приоритетной целью местного самоуправления, по мнению респондентов, выступает обеспечение реального участия населения в решении вопросов местного значения. На второе место (совокупность оценок «4» и «5») респонденты поставили необходимость разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Подобная оценка представляется крайне важной, поскольку опрос проводился не среди муниципальных или государственных служащих, которые в своей ежедневной практике сталкиваются с необходимостью уточнения и конкретизации полномочий по уровням власти, а респондентами выступали местные жители. Можно предположить, что жители испытывали определенные трудности при получении государственных или муниципальных услуг, связанные с непониманием того, какой уровень власти и в каком объеме отвечает за удовлетворение той или иной потребности населения.

На последнее место по приоритетности целей местного самоуправления респонденты поставили «создание условий для финансовой самообеспеченности местного самоуправления». Такая оценка, к сожалению, может свидетельствовать о доминировании иждивенческих настроений среди населения; о неэффективной работе органов местной власти, объясняющих неудовлетворительные результаты своей деятельности в первую очередь отсутствием финансовых ресурсов. Здесь хотелось

бы отметить, что в основе выстраивания взаимодействия между органами региональной государственной власти и органами местного самоуправления в Ставропольском крае лежит степень лояльности последних, от чего зависит, в том числе и дополнительное финансирование муниципалитетов. Несмотря на декларируемые самостоятельность и независимость (в том числе, финансовую) института местного самоуправления от органов государственной власти, ориентацию самих муниципалитетов на поиски собственных источников доходов, население не рассматривает финансовую функцию местного самоуправления в качестве основополагающей, не считает ни органы местного самоуправления, ни само местное сообщество ответственными за финансовое состояние собственного муниципального образования. Представляется, что в подобной ситуации будет проблематично достигать поставленных перед институтом местного самоуправления целей, в том числе и обозначенных респондентами как приоритетные (реальное участие населения в решении вопросов местного значения, разграничение полномочий между уровнями власти).

Следующие вопросы касались степени доверия населения к органам и должностным лицам местного самоуправления. На рис. 3 представлено распределение ответов респондентов на вопрос о возможном способе замещения должности главы муниципального образования.

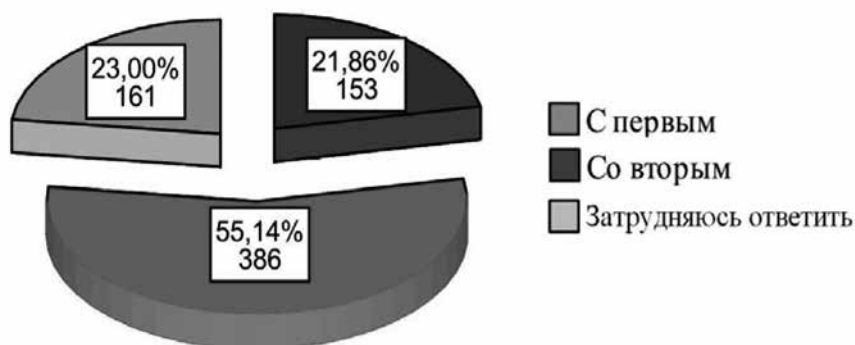


Рис. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос «Одни считают, что глава населенного пункта должен выбираться населением. Другие полагают, что глава должен назначаться вышестоящим органом власти (например, губернатором края или главой района). С каким мнением – с первым или со вторым – Вы согласны?»

На рис. 3 показано, что большинство респондентов (386 опрошенных), или 55 %, выступали за то, чтобы глава населённого пункта выбирался населением непосредственно. Только 161 респондент (23 %) считал, что глава муниципального образования должен назначаться вышестоящим органом власти. Примерно столько же респондентов не смогли определенно ответить на поставленный вопрос. В последнее время в Российской Федерации в целом, в Ставропольском крае в частности наблюдается тенденция по сужению избирательных возможностей, централизации и вертикализации системы властеотношений. Однако подобные тенденции, как показывают результаты опроса, не совсем соответствует представлениям и интересам населения по организации системы муниципальной власти. Население предпочитает участвовать в политических процессах на местном уровне, выбирая высшее должностное лицо муниципального образования самостоятельно.

Результаты, полученные при ответе на вопрос о доверии представительному и исполнительному органам местного самоуправления показали, что уровень доверия к ним находился на достаточно низком уровне. Вариант ответа «полностью доверяю» не был выбран респондентами ни в отношении местной администрации, ни в отношении представительного органа местного самоуправления. В то же время 9,7 % респондентов заявили о полном недоверии главе местной администрации; 13,8 % респондентов заявили о полном недоверии представительному органу местного самоуправления. Каждый пятый респондент не смог определиться с уровнем своего доверия к главе исполнительной

власти (22 %); 13,4 % респондентов затруднились с ответом относительно доверия представительному органу местного самоуправления. Чуть более 30 % респондентов предпочли вариант ответа «доверяю и не доверяю в равной степени».

Следующая диаграмма (рис. 4) демонстрирует распределение ответов респондентов на вопрос о структурах и формах участия населения, наиболее эффективно отстаивающего интересы местных жителей.

На рис. 4 показано: практически 100 % респондентов уверены, что при отстаивании своих интересов можно положиться только на себя или использовать личные связи. Популярность подобного ответа можно объяснить и историческим опытом России в выстраивании взаимоотношений между органами власти и населением, и – в случае подключения личных знакомств – наличием своего рода дополнительной гарантии положительного решения, и возможностью находиться всегда «в курсе дела». Также представляется, что ответы, занявшие второе и третье места – обращение в суд и правоохранительные органы соответственно – находятся во взаимосвязи, являются производными самого популярного ответа. Выбирая данные варианты, респонденты подразумевали либо наличие собственных связей в судебных или правоохранительных органах, либо возможность решения проблемы в указанных структурах только при наличии соответствующих связей.

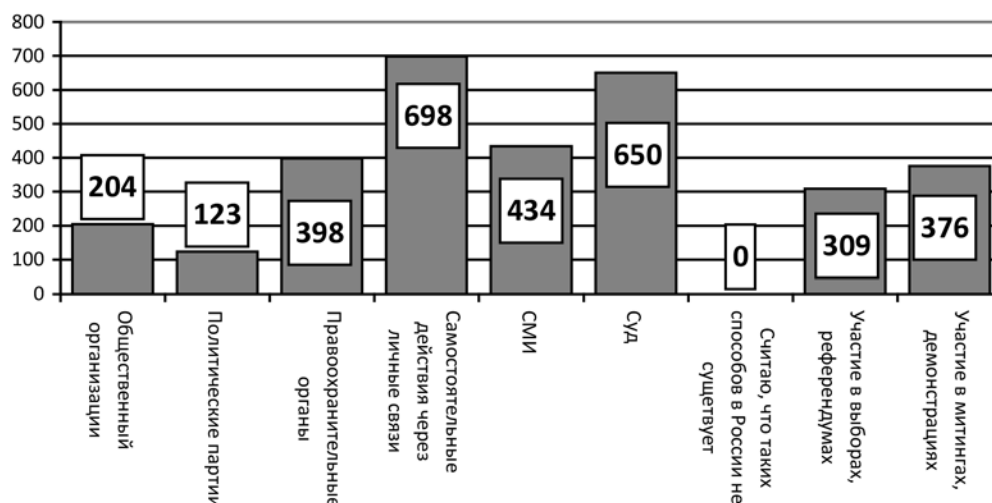


Рис. 4. Диаграмма распределения ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, какие структуры и формы участия населения наиболее эффективно могут помочь населению муниципального образования в отстаивании своих интересов?»

Показательно и то, что следующим по популярности оказался ответ – «обращение в СМИ». Учитывая такие характеристики СМИ, как массовость, масштабность, оперативность, публичность, последние в современном обществе действительно могут выступать в качестве эффективного инструмента в первую очередь привлечения внимания к имеющейся проблеме, что может помочь разрешить проблемную ситуацию. Наименее эффективным способом из предоставленных на выбор респонденты посчитали обращение в политические партии – этот вариант ответа выбрали 17,5 % респондентов. Как положительный момент можно отметить, что никто из респондентов не ответил, что подобных способов в России не существует.

В целом анкетный опрос относительно функционирования местного самоуправления в Ставропольском крае показал, что уровень доверия населения к органам местного самоуправления находится на довольно низком уровне, значительная часть жителей не располагает достаточной ин-

формацией о полномочиях органов местного самоуправления, основным источником информации о предоставляемых муниципальных услугах и способах их получения является личное обращение в органы местного самоуправления, что связано со значительными временными и, возможно, материальными затратами.

Институт местного самоуправления обладает существенным системоорганизующим потенциалом по эффективному использованию различного вида местных ресурсов. Основной задачей современного этапа институционализации местного самоуправления в Ставропольском крае является определение и закрепление более действенной модели взаимодействия органов региональной государственной власти и местного самоуправления с четким определением «зон» ответственности каждой и закреплением за каждым уровнем соответствующей ресурсной базы, устранение не обусловленных законодательством РФ механизмов влияния краевых органов власти на процесс принятия решений органами местного самоуправления.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ / Российская Федерация. Законы // КонсультантПлюс.
2. Авджян Е. А. Институционализация местного самоуправления на региональном уровне: автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Ставрополь, 2010.
3. Гайдуков Р., Реутов Е. Практика деятельности территориального общественного самоуправления в регионе // Социс. 2012. № 11. С. 81–84.