

Элеонора МАЙКОВА, Елена СИМОНОВА

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Статья посвящена анализу гражданской активности населения в контексте развития института местного самоуправления в современной России. Особое внимание уделено изучению форм гражданского участия и выявлению факторов, влияющих на уровень социально-политической активности граждан. Приводится анализ результатов социологического исследования, проведенного в Тверском регионе.

The article is devoted to the analysis of civil activity of population in the context of development of institute of local self-government in modern Russia. Special attention is paid to studying forms of civil participation and to revealing factors influencing on the level of social and political activity of citizens. The analysis of results of sociological research carried out in Tver region is produced.

Ключевые слова:

местное самоуправление, формы гражданского участия, факторы гражданской активности; local self-government, forms of civil participation, factors of civil activity.

МАЙКОВА

Элеонора
Юрьевна —
к.и.н., проректор
по учебно-
воспитательной
работе, заведующий
кафедрой социологии
и социальных
технологий
Тверского
государственного
технического
университета
(ТвГТУ)
maikova@tstu.tver.ru

СИМОНОВА

Елена
Валерьевна —
к.соц.н., доцент
кафедры социологии
и социальных
технологий ТвГТУ
Simonova-E-V@
yandex.ru

В течение последних двух десятилетий в российском обществе в политической жизни и социально-экономических отношениях произошли глубокие перемены, имеющие позитивную направленность. Одновременно обнаружились и серьезные проблемы, связанные с концентрацией власти на ее верхних уровнях, со слабостью и неэффективностью других элементов политической системы, экономических и социальных институтов, что, безусловно, создает препятствия для дальнейшей демократизации общества. В связи с этим возрастает интерес к «человеческому» измерению демократии, к гражданскому обществу, способному влиять на власть посредством реализации различных форм общественного участия¹.

Традиционно считается, что одним из основных способов обеспечения демократического характера взаимодействия сильной государственности и высокой гражданской активности является местное самоуправление. Принципиальное отличие органов местного самоуправления от государственных заключается в том, что они более тяготеют к гражданскому сообществу, общественному управлению². Именно местное самоуправление дает возможность каждому гражданину быть активным и непосредственным участником обеспечения своих разнообразных интересов.

Особенно важным гражданское участие является при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т.д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники иногда подходят, не имея детальной информации и не зная ситуацию «изнутри»³.

Исследование уровня социальной активности жителей муници-

¹ Петухов В.В. Гражданское участие в контексте политической модернизации России // <http://www.ecsocman.hse.ru/data/2012/05/18/1271957242/Petuhov.pdf>, с. 48.

² Горбатько Е.С. Право на самоуправление в российских условиях // Политекс, 2010, № 2; <http://www.politex.info/content/view/696/30/>

³ Виноградова Т., Сунгуров А. Гражданская активность и общественное участие // <http://hro-uz.narod.ru/civpar1.html>

пальных образований в регионах России предполагает проведение эмпирических исследований, нацеленных на анализ представлений граждан о сущности местного самоуправления, их установок на вовлечение в процессы управления жизнедеятельностью населенного пункта.

Исходя из этого, в мае—июне 2012 г. было проведено социологическое исследование с целью изучения отношения населения Тверской обл. к системе местного самоуправления, особенностей восприятия власти городскими и сельскими жителями, уровня их социально-политической активности в решении проблем муниципального образования. Объем выборочной совокупности составил 624 чел. (статистическая погрешность — 4%). В структуре выборки были представлены респонденты с различными социально-демографическими характеристиками (пол, возраст, уровень образования, род деятельности, материальное положение, место проживания).

Поскольку население выступает первичным субъектом местного самоуправления, оно должно проявлять активность в делах муниципального образования и может выражать ее в различных прямых или опосредованных формах. В России к этим формам относятся: местный референдум; муниципальные выборы; сходы, собрания и конференции граждан, их правотворческая инициатива; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы¹. Однако, как считают исследователи, в реальной муниципальной практике различные формы прямой демократии оказываются либо невостребованными, либо используются формально и в малом объеме². Указанная тенденция подтверждается данными социологического исследования, проведенного в Тверском регионе. Так, одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления является их участие в выборах, однако граждане демонстрируют

чрезвычайно низкий уровень электоральной активности на выборах муниципальной активности на выборах муниципального уровня по сравнению с выборами в органы государственной власти федерального уровня. 41,6% респондентов указали, что в течение последних 5 лет они приняли участие в выборах президента РФ, 21% — в выборах в Государственную думу РФ и лишь 13,9% — в органы местного самоуправления. Важность выборов в органы местного самоуправления признают лишь 1/3 респондентов, рассматривая их как наиболее эффективный способ замещения должности главы местного самоуправления (мэра города, главы района и т.д.). Вместе с тем около 1/5 респондентов считают необходимым назначать главу местного самоуправления «сверху» (вышестоящими органами государственной власти — губернатором области, Законодательным собранием субъекта РФ и т.д.).

Ключевым показателем социально-политической активности населения является процент граждан, готовых избираться в органы местного самоуправления. Исследование показало нежелание большинства опрошенных (78%) быть избранными в органы местного самоуправления. Основными мотивами отказа от реализации активного избирательного права респонденты назвали: отсутствие способностей для осуществления данной деятельности (29,8%), невысокий интерес к данной деятельности (20,6%) и к политической жизни в целом (14,4%), признание малой эффективности данной работы (11,2%). Такая тенденция объясняется тем, что российские граждане слабо информированы о зоне ответственности и полномочиях муниципальных депутатов, поэтому считают их работу малоэффективной и не стремятся отстаивать свои интересы через участие в депутатской работе. К тому же для населения характерно определенное исторически обусловленное недоверие к власти любого уровня, которое проявляется в пассивной модели поведения.

Помимо участия в местных выборах, российские граждане реализуют в основном такие формы участия в местном самоуправлении, как участие в сходах, собраниях граждан (21,1% общего числа ответов), объединение жильцов в домовые и уличные комитеты (15,6%), обращение в органы местного самоуправления (11,3%), участие в муниципальных референдумах по вопросам жизни города/села (8,7%),

¹ Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, 2003, 8 окт., доп. вып. № 3316 // <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamoupravv.html>

² Попова В.В. Местное самоуправление: власть и население // Социология власти, 2008, № 2, с. 143.

участие в публичных слушаниях (8,4%). Наименьшее число граждан оказывают добровольную помощь местной администрации.

Тем не менее подавляющее большинство опрошенных жителей (70,9%) выразило готовность участвовать в решении вопросов местного самоуправления: осуществлять деятельность по благоустройству и озеленению территории города (села), следить за экологической ситуацией, оказывать помощь в проведении ремонтных работ в жилых домах и строительстве детских площадок, организовывать досуг молодежи и пр. В ходе исследования было выявлено, что граждане с низким уровнем материального благосостояния настроены на более активное участие в жизнеобеспечении муниципального образования. Наиболее пассивными являются жители поселков городского типа, а большую активность демонстрирует сельское население.

Что касается индивидуальных ресурсов, то почти каждый третий респондент готов затрачивать личное время на решение вопросов местного значения (32,6%). Однако большинство опрошенных жителей региона не выразили желание использовать свои организаторские способности и брать на себя ответственность за решение проблем своего поселения. Подобная позиция граждан объяснима, исходя из их представлений о том, что работать в органах местного самоуправления должны, прежде всего, профессионально подготовленные специалисты (так считают 71,6% общего числа респондентов).

В качестве основных причин пассивности граждан в решении вопросов местного значения респонденты назвали невозможность повлиять на что-либо (26,4%), отсутствие интереса к общественной деятельности (16,8%), нежелание брать на себя ответственность (12,7%), незаинтересованность органов местного самоуправления в активности граждан (11,1%). Пассивность граждан сельское население связывает с отсутствием интереса к общественной деятельности, а жители городов и поселков городского типа — с невозможностью повлиять на работу органов местного самоуправления.

Пассивную позицию граждан социологи объясняют тем, что местное самоуправление видится населению скорее институ-

том муниципального управления, нежели органом народовластия, создаваемым жителями для решения своих проблем. Помимо этого, у граждан не сформировано представление о том, в каких формах и на каком уровне возможно их участие в местном самоуправлении¹.

Анализ результатов проведенного нами исследования позволил выделить такие факторы низкой гражданской активности, как недоверие к местной власти, низкая оценка деятельности ее органов, специфика восприятия гражданами местного самоуправления и слабая информированность о его сущности. Так, деятельность органов местного самоуправления оценивается жителями региона более негативно, чем работа федерального и регионального уровней власти. Уровень доверия населения органам местного самоуправления довольно низкий (67,6% опрошенных жителей не доверяют им в той или иной степени). Результаты социологических опросов, проводимых в других регионах России, подтверждают наш вывод о том, что в рейтинге недоверия к органам местного самоуправления лидируют именно представительные органы муниципальных образований. Подобная тенденция связана с тем, что деятельность исполнительной ветви власти, и особенно ключевых ее фигур, наглядна и очевидна для населения, с ней связываются ожидания позитивных изменений в жизни страны, населенного пункта, она активно оценивается, а работа представительных органов власти гораздо менее понятна и зачастую выпадает из поля зрения людей. С позиции общественного мнения именно представительные органы власти не являются структурами, работа которых отвечает запросам населения. Исследователи отмечают, что массовое политическое сознание современной России концентрируется вдоль оси исполнительной власти, а представительные органы, в т.ч. и местного самоуправления, воспринимаются с определенной долей неприятия и недоверия². Такое отношение определяется еще и тем, что

¹ Андрияшина Е. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть, 2006, № 1, с. 23.

² Луконина Е.С. Динамика отношения населения к власти. Основные тенденции // [http://web-host.unn.ru/pages/e-library/vestnik_soc/99990201_West_soc_2006_1\(5\)/28.pdf](http://web-host.unn.ru/pages/e-library/vestnik_soc/99990201_West_soc_2006_1(5)/28.pdf)

основная функция органов местного самоуправления как защитника интересов населения не реализуется в достаточной степени, а взаимодействие между депутатами и их избирателями не развито¹. Так, результаты проведенного нами исследования показали, что 66,7% опрошенных граждан считают, что муниципальная власть не может защитить их интересы на региональном и федеральном уровнях.

В качестве фактора низкой гражданской активности следует также выделить и специфику восприятия населением местного самоуправления. Проведенное в Тверском регионе исследование демонстрирует, что жители области, так же как Центральной России в целом², склонны отождествлять местное самоуправление и местную власть. Более половины опрошенных граждан (59,7%) считают, что управление в РФ должно осуществляться на основе единой вертикали: власть в городе и районе должна подчиняться губернатору, а губернатор должен подчиняться президенту и правительству России. Результаты опроса свидетельствуют о том, что граждане в целом слабо информированы о сущности местного самоуправления и выступают за контроль деятельности его структур со стороны органов исполнительной власти.

Данный вывод находит подтверждение и в других ответах респондентов. Так, на прямой вопрос: «Должна ли система местного самоуправления подчиняться органам государственной власти различного уровня?» — положительно ответили 73,8% опрошенных. По мнению граждан, именно исполнительная власть может оказывать воздействие на деятельность органов местного самоуправления с целью повышения эффективности их работы. Влияние же на местное самоуправление инициативных групп жителей, общественных организаций, предприятий региона и т.п. практически не рассматривается респондентами как нормативное.

В целом, население демонстрирует невысокий уровень осведомленности о федеральном законе № 131-ФЗ (66,8% респондентов ничего не знают о нем) и

зачастую не имеют четких представлений о разделении полномочий между региональной государственной властью и местным самоуправлением.

В ходе исследования были выявлены представления граждан о проблемах функционирования органов местного самоуправления. Среди наиболее существенных проблем, затрудняющих работу местного самоуправления, были отмечены, в первую очередь, коррумпированность и семейственность служащих органов местного самоуправления (22,1%), недостаточность собственной финансовой базы (17,1%), низкая квалификация представителей органов местного самоуправления (15%), отсутствие в законодательстве конкретных рычагов для осуществления возлагаемых на органы местного самоуправления полномочий (14,95%). Указанные проблемы можно рассматривать и в качестве факторов, сдерживающих гражданскую активность населения российских регионов.

Таким образом, одним из важнейших факторов развития системы местного самоуправления является гражданское участие населения в решении вопросов местного значения. Однако результаты социологических исследований, проводимых в российских муниципальных образованиях, демонстрируют весьма противоречивые тенденции. Фиксируется низкий уровень гражданского участия населения в местном самоуправлении. При реализации права на управление муниципальным образованием граждане чаще всего используют такие формы, как участие в выборах местного уровня и организованных мероприятиях по благоустройству территории, сходы и собрания граждан, объединение жильцов в домовые и уличные комитеты. К остальным формам гражданского участия население проявляет незначительный интерес; для жителей российских муниципальных образований характерна социальная пассивность, которая обусловлена совокупностью субъективных и объективных факторов. Важную роль в формировании подобной поведенческой модели играет специфика отношения населения к власти: система местного самоуправления воспринимается гражданами скорее как низший уровень государственного управления, ориентация на самоорганизацию и самоуправление выражена слабо.

¹ Бутитова Д. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества // *Власть*, 2008, № 4, с. 53.

² Местное самоуправление с России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. — М.: Экон-Информ, 2009, с. 75.

Фактором, сдерживающим гражданскую активность, является также недоверие населения к органам местной власти и низкая степень информированности жителей о том, в каких формах и на каком уровне возможно их участие в местном самоуправлении.

В России, в отличие от стран с развитыми системами местного самоуправления, не сформирован социальный слой, который обладал бы резервом личного времени и финансовых средств, позволяющим принимать активное участие в местном самоуправлении. Кроме того, в течение последних десятилетий в российском обществе целенаправленно искоренялся коллективизм, характерный для советского периода, происходила значительная автономизация отдельных семей и формировалась модель поведения, ориентированная на личный успех отдельного человека. Подобная психология российских граждан не согласо-

уется с идеями объединения для решения общих проблем муниципального образования.

С другой стороны, население все же выражает готовность принимать участие в решении вопросов местного значения, что свидетельствует о значительном, но во многом нереализованном потенциале развития института местного самоуправления. Активизация участия жителей в управлении своим поселением требует реализации ряда мер со стороны инициативных граждан и властных структур различного уровня. Среди приоритетных направлений деятельности можно выделить: принятие различных мер организационного характера; осуществление поиска дополнительных источников финансирования местного самоуправления; создание системы информирования о сущности местного самоуправления, об особенностях его работы и о формах гражданского участия.