

УДК 342.731

ВОЗЬМИТЕЛЬ Андрей Андреевич – д.соц.н., заведующий сектором комплексных исследований образа жизни Института социологии РАН

117217, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5. Vozmitel@isras.ru

КУКОНКОВ Павел Иванович – к.соц.н., руководитель Центра социологии региональных конфликтов Приволжского филиала Института социологии РАН

603000, Россия, г. Нижний Новгород, пер. Холодный, 4. kukonkov07@rambler.ru

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу социальных факторов становления местного самоуправления, а также актуальным вопросам взаимодействия структур управления и самоуправления в современной России. В центре внимания авторов – оценка актуальной модели местного самоуправления как формы самоорганизации повседневной жизни граждан, как важного инструмента повышения демократического участия граждан в управлении общими делами. Авторы приходят к выводу, что сегодня органы местного самоуправления, полностью зависимые от региональной власти, не испытывают необходимости в опоре на население, его позицию, мнение, преобладающие настроения. Слабая готовность граждан к участию в местном самоуправлении существенно затрудняет его развитие как института, обеспечивающего эффективное самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Авторы статьи подчеркивают, что развитие действительного самоуправления позволит справиться с главными пороками современной российской власти и, прежде всего, с отсутствием контроля со стороны местных сообществ.

Ключевые слова: государственное управление, самоуправление, муниципальные образования, повседневная жизнь, социальная активность, социальная пассивность.

Модернизация современной России предполагает эффективное использование творческого потенциала государства, общества и человека. Мировой экономический кризис актуализирует задачу повышения эффективности российского государства, которая не может быть решена без участия эффективно работающих институтов местной власти, без включения в этот процесс муниципальной сферы, способной не только сохранить и развить потенциал территорий, но и создать новые «точки роста».

1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон предполагал работу публичной власти на максимально близком к населению уровне – в сельских и городских поселениях, четкое разграничение предметов ведения между органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, разграничение расходных обязательств между ними, закрепление доходных источников и ликвидацию нефинансируемых мандатов. Эти проблемы находились в центре внимания участников Всероссийского съезда муниципальных образований в 2013 г. [Вестник ОКМО... 2014: 2]. Достаточно очевидно, что указанные задачи решаются крайне медленно, поскольку практически те же проблемы находились в центре внимания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в мае 2014 г.

Открывая заседание Совета, В.В. Путин отметил, что проблемы и разбалансировка в системе местной власти очевидны для всех. Смысл изменений, которые предлагаются, в том, чтобы убрать эти диспропорции, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретных территориях. В.В. Путин подчеркнул, что оптимальная модель организации местной власти должна учитывать особенности наших регионов, национальные традиции проживающих там людей,

народов и, конечно, нужно слышать жителей конкретных территорий. Президент особо отметил, что именно участие граждан в принятии решений наполняет местное самоуправление подлинным смыслом¹.

На наш взгляд, весьма симптоматично то, что о подписании обновленного федерального закона № 131-ФЗ, создающего правовые возможности для того, чтобы граждане принимали непосредственное участие в решении вопросов местного значения, В.В. Путин сообщил в Иванове — на родине первого Совета².

Критикуя сложившуюся систему местного самоуправления, президент привел данные опроса Фонда общественного мнения в мае 2014 г.: 79% жителей городов с населением более 1 млн чел. вообще не знают депутатов, которые представляют их избирательный округ в представительном органе муниципального образования. В городах с населением от 250 тыс. до 1 млн чел. этот показатель составляет 76%³.

Возникает закономерный вопрос, как могла возникнуть такая ситуация, почему так трудно идет становление МСУ? В ходе нашего исследования⁴ мы предполагали оценить актуальную модель местного самоуправления (МСУ) как формы самоорганизации повседневной жизни граждан, а также как важного инструмента повышения демократического участия граждан в управлении общими делами.

Магистральный путь эффективной организации повседневной жизнедеятельности в интересах населения конкретных территорий хорошо известен. Это переход от представительной демократии к прямой демократии, которая способствует востребованности умных и авторитетных людей для поддержания максимально высокого уровня и максимально привлекательного образа жизни на местах.

Мы исходим из того, что обеспечить все это и за все это отвечать может только общество, но отнюдь не ведомства. Вместе с тем требующая резкого повышения социальной активности необходимость модернизации страны наталкивается на отсутствие необходимой мотивации у значительной части населения. Негативное влияние этого фактора усиливается в условиях резкой дифференциации населения по уровню благосостояния, несправедливости в распределении общественного богатства и явного неравноправия перед законом.

Так, более 2/3 населения Орловского региона (69%) испытывает проблемы при приобретении современной мебели, холодильника и т.п. В то же время 1% населения региона может себе ни в чем не отказывать, открыто демонстрируя свое богатство в престижном потреблении. Только каждый десятый (10,4%) не согласен с утверждением о том, что главный замысел проводимых в последние 20 лет реформ состоит в перераспределении общественного богатства в пользу узкого круга частных лиц. Лишь 1/3 опрошенных полагает, что в реальной жизни для всех или для большинства людей в нашей стране соблюдаются равные права на жизнь, работу, жилье, образование, отдых и охрану здоровья, гарантированные всем гражданам Конституцией РФ. Другие же 2/3 опрошенных, напротив, уверены в том, что эти права не соблюдаются вовсе: ими пользуются лишь те, кто имеет власть и деньги. Соответственно, 95% опрошенных не уверены, что простой человек сможет реально отстоять свои законные права перед местным или региональным чиновничеством, в т.ч. каждый пятый (21%) убежден в том, что сделать это невозможно.

Большинство опрошенных полагают, что нынешняя российская власть наиболее успешно решает задачу сохранения власти, привилегий и собственности правящего класса (50,4%). Именно на этой задаче сконцентрированы основные усилия властных структур. Гораздо менее успешно, по мнению респондентов, власть занимается модернизацией российской экономики, ликвидацией ее сырьевого характера (8,3%), борьбой с тотальной коррупцией в своих рядах (5,8%), а так же повышением

¹ Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. — *Официальный сайт Президента РФ*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено 09.07.2014).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Здесь и далее без специальных ссылок используются результаты репрезентативного опроса населения Орловского региона осенью 2013 г. Опрошено 900 чел. в возрасте от 18 лет и старше.

уровня и качества жизни простых людей (5,7%). Наименее успешно власть решает проблемы, связанные с засильем мигрантов (4,9%).

Указанные выше факты формируют отношение населения к власти: только каждый шестой считает, что власть выражает волю большинства граждан России (18%), значительное большинство опрошенных (81%) убеждены в том, что власть обслуживает интересы правящего класса («своим» — все, остальным — закон). Такое отношение базируется на оценке направленности и успешности деятельности власти.

Негативная в основном оценка сложившейся ситуации и проводимых реформ закономерно определяет спектр возможных вариантов желаемого будущего. Поиск путей выхода из сложившейся ситуации большинство опрошенных видит в смене социально-политической системы. Об этом можно судить на основании распределения ответов на вопрос: «Какая социально-политическая система более всего подходит для союзного государства России и Беларуси?». И хотя более трети (36,2%) затруднились ответить на этот вопрос, основная масса опрошенных (более 46%) предпочитает социально-политическую модель социалистического типа: советскую, что была до перестройки — 16,1%; советскую, но в более демократическом варианте — 17,9%; социально-политическую систему современного Китая — 5,7%; социализм шведского типа — 6,6%.

Демократия западного типа набрала всего 5,3% голосов. Еще меньше — политические системы, существующие сегодня в России (5,1%) и в Беларуси (2,1%).

Следует подчеркнуть, что желаемых изменений готовы добиваться далеко не все: 24% респондентов относят себя к тем, кто вряд ли что может изменить в своей жизни, не говоря уже о жизни других людей. Также четвертая часть опрошенных (24%) полагает, что сложившуюся ситуацию можно изменить, если больше и лучше работать.

Большинство опрошенных (54%) составляют люди с ясно выраженным конструктивным протестным потенциалом: примерно половина из них (28%) полагают, что надо протестовать против произвола и бездействия властей, организовывать митинги, пикеты и т.п., если понадобится — идти на баррикады, а 26% уверены, что необходимо объединяться в новые профсоюзы, политические партии и организации, которые на деле будут отстаивать интересы и права трудящихся.

Объединение для улучшения своей жизни и жизни окружающих возможно в разных формах. Одной из таких форм выступает Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО) — единое общероссийское объединение муниципальных образований, созданное в 2006 г. советами муниципальных образований 83 субъектов РФ [Вестник ОКМО... 2014: 3].

В 2007 г. учреждена Автономная некоммерческая организация «Центр прикладных исследований местного самоуправления»¹. Анализ содержания опросов, проводимых Центром прикладных исследований местного самоуправления при ОКМО, свидетельствует, что Конгресс представляет в основном местные элиты, ориентированные на защиту своих интересов на различных уровнях государственной власти². В его деятельности слабо представлены интересы жителей муниципальных образований, которые не всегда совпадают с интересами местных элит и «муниципального класса». Так, в отчете ОКМО за 2013 г. нашли место такие направления работы, как укрепление связей с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, влиятельными некоммерческими организациями, международные связи. Вместе с тем отсутствует как самостоятельное направление работа с местными сообществами, что, бесспорно, должно быть главным смыслом деятельности муниципальных образований³.

Правящий класс в России включает в себя две основные группы: верхушку власт-

¹ Национальное агентство муниципальной информации. Отчет о работе в 2013 году. Доступ: <http://www.xn--j1aees.xn--plai/?id=286> (проверено 24.04.2014).

² Национальное агентство муниципальной информации. Страновые опросы проводятся ОКМО среди советов муниципальных образований субъектов РФ. Доступ: <http://www.xn--j1aees.xn--plai/?id=286> (проверено 29.05.2014)

³ Национальное агентство муниципальной информации. Отчет о работе в 2013 году. Доступ: <http://www.xn--j1aees.xn--plai/?id=286> (проверено 24.04.2014).

ной вертикали и наиболее богатую и влиятельную часть бизнес-сообщества. По мнению опрошенных, именно эти группы при необходимости всячески поддерживают друг друга в ущерб интересам большинства населения. При этом значительная часть опрошенных (43,3%) уверены в том, что в случае острого конфликта жителей с бизнес-структурами, этническими диаспорами или с коррумпированными силовиками местная власть выступит против народа.

Оценка власти во многом формируется на основе опыта общения граждан с ее конкретными представителями. В связи с этим представляется вполне закономерным совпадение доли опрошенных, считающих, что власть обслуживает интересы правящего класса, и доли тех, кто считает главным смыслом реальной деятельности сотрудников государственных структур личную выгоду и защиту корпоративных интересов. В современной России эта доля за пределами высока — более 80%.

Предположение о том, что население не только понимает необходимость объединения для защиты своих интересов, но и предпринимает определенные усилия для участия в местном самоуправлении, не нашло убедительного подтверждения в ходе нашего исследования, результаты которого свидетельствуют, что население слабо представляет, что такое местное самоуправление: значительная часть опрошенных затруднились ответить на этот вопрос (42%). Весьма показательным является то, что лишь каждый четвертый респондент (24,6%) оценивает местное самоуправление как действительную самоорганизацию населения, тогда как каждый третий (33,2%) воспринимает его как государственную власть на местах.

Поскольку значительная часть населения воспринимает самоуправление как местную власть, не удивительно, что на него переносятся все негативные представления о власти. Достаточно распространенным является понимание МСУ как низового звена исполнительной власти, обособленного от населения, часто действующего в своих корыстных интересах, далеких от интересов жителей.

Следует подчеркнуть, что вовлечение населения в процесс самостоятельного решения вопросов местного значения сегодня не может обойтись без участия государственных структур. Это обстоятельство объясняет связь восприятия местного самоуправления с оценкой смысла реальной деятельности сотрудников государственных структур. Среди тех, кто смыслом реальной деятельности сотрудников государственных структур считает получение максимального личного дохода или защиту корпоративных интересов, заметно выше доля тех, кто рассматривает МСУ как государственную власть на местах (35%). Среди тех же, кто смыслом реальной деятельности сотрудников государственных структур считает защиту интересов простых граждан, доля рассматривающих МСУ как государственную власть на местах заметно ниже (26%). Симптоматично, что именно среди них большинство затрудняются ответить, что такое местное самоуправление (52,9%). Иначе говоря, большинство опрошенных не представляют, как реально организована защита простых граждан на местах.

Интерес простых людей к участию в местном самоуправлении весьма ограничен. И хотя они понимают потенциально высокую значимость этого института, его реальное место в механизмах принятия решений и методы формирования его организационных структур не способствуют созданию действенных стимулов для включения граждан в этот процесс. Не имея ясного представления о сфере деятельности, зоне ответственности и полномочиях МСУ, граждане не стремятся отстаивать свои интересы через участие в самоуправлении. К тому же недоверие и нестроженность по отношению к власти любого уровня обуславливают их исторически и культурно сложившуюся позицию «не высовываться».

Убежденность значительной части граждан в невозможности на что-либо влиять закономерно порождает их пассивность в процессе избрания органов местного самоуправления. Как показывают результаты нашего исследования, выборы носят скорее формальный характер: голосуют за того, кого назначат или рекомендуют сверху (79,1%). Другой ответ: у нас такие выборы не проводятся или я о них ничего не знаю (5,3%). И лишь 11% отмечают, что жители сами подбирают кандидатов в органы местного самоуправления, от их мнения зависят результаты голосования.

Среди населения распространены следующие настроения: власть не заинтересована в том, чтобы граждане участвовали в обсуждении и решении актуальных проблем своих территорий (33,2%); инициатива снизу не востребована, а порой и наказуема (30,3%); закон не требует, чтобы местная власть учитывала мнение людей, проводила референдумы (14,6%); настоящее самоуправление невозможно, пока его местные руководители получают заработную плату от региональной власти (13,7%); люди не хотят в какой-либо форме контактировать с местной властью (12,6%). Весьма важным представляется вывод о том, что самоуправление будет иметь деятельную поддержку граждан тогда, когда они на деле ощутят позитивные результаты своей активности.

Социальная пассивность граждан, увы, один из основных барьеров на пути становления эффективного самоуправления и модернизации страны. Тем более что издержки безальтернативной централизации власти в стране уже достаточно очевидны: расширение «ручных» методов управления со стороны центра, рост бюрократии, потеря прозрачности в отношениях между разными уровнями власти и, как следствие, рост коррупции, нерациональное использование государственных ресурсов, корыстно-игдивенческие настроения на всех «этажах» власти, разрыв связи между властью и народом.

Поскольку большинство населения не знает, чем занимается МСУ (52,7%), не удивительно, что его органы фактически не выполняют свои основные функции, определенные ст. 132 Конституции РФ – самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. По мнению опрошенных, МСУ занимается, прежде всего, благоустройством территорий (23,9%) и агитацией на выборах за главу администрации (23,8%).

Определенный оптимизм внушает то, что каждый третий респондент (33,8%) принимал участие в мероприятиях, которые жители организовывали самостоятельно. Вместе с тем 2/3 опрошенных не принимали в них участия (66,2%), что свидетельствует о значительном потенциале вовлечения людей в процесс самостоятельного решения вопросов местного значения. Достаточно очевидно, что инициативные и достойные граждане в органах МСУ могут появиться только в результате их отбора и мобилизации в ходе таких мероприятий.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Полученные нами данные свидетельствуют о том, что сегодня власть и органы МСУ в своей работе практически не используют формы прямого волеизъявления населения. Лишь 4,6% опрошенных заявили, что у них регулярно проводятся референдумы, сходы для решения важных вопросов. О том, что такие мероприятия проводятся редко, заявили 27,3%, а 2/3 опрошенных (67,3%) отметили, что референдумы, сходы для решения важных вопросов не проводятся никогда.

Вполне закономерен вывод о том, что сегодня органы МСУ, полностью зависящие от региональной власти, не испытывают необходимости в опоре на население, его позицию, мнение, преобладающие настроения. Значительная часть граждан, для которых такая позиция органов МСУ очевидна, не спешат взваливать на себя ответственность за дело, настоятельно требующее их активного, заинтересованного участия.

Острой проблемой развития МСУ в современной России является дефицит активности снизу, слабая готовность граждан к участию в местном самоуправлении, обусловленная тем, что большинство из них не видят во всем этом реального смысла. В результате сообщество граждан, проживающих на конкретной территории, не трансформируется в субъект самоуправления. Органы МСУ, не опирающиеся на местное население, неизбежно превращаются в представительства государственной власти на местах, что существенно затрудняет их развитие как института, обеспечивающего эффективное самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

По мнению президента, каждая территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования прямым голосованием или делегируют это право избранному ими же представительному органу муниципальной власти. В каждом субъекте РФ должен быть принят закон об организации местного самоуправления¹. На первый взгляд, такой подход не вызывает возражений, если не учитывать, кто реально будет решать эти вопросы за конкретную территорию — граждане, проживающие на этой территории, или исключительно местные элиты, кланы и т.п.

Развитие действительного, а не кабинетного самоуправления позволит справиться с главными пороками современной российской власти и, прежде всего, с отсутствием контроля со стороны местных сообществ. Снимая с государства тяжелую ношу обустройства всего и вся, занимаясь стратегией обхода «малых», но неотложных дел, выстраивая сердцевину, определенный уклад жизни, самоуправление во многом обуславливает ее качество, когда заботятся не столько о том, чтобы было много, а о том, чтобы было хорошо.

Статья написана при финансовой поддержке РГНФ. Научно-исследовательский проект РГНФ 13-23-010009

Список литературы

Вестник ОКМО: деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. Летопись МСУ—2013: факты и комментарии. 2014. М.: Национальное агентство муниципальных образований. 258 с.

VOZMITEI *Andrey Andreevich*, *Dr.Sci.(Soc.)*, *Head of the Sector for Complex Researches of a Lifestyles, Institute of Sociology (RAS) (Krzhizhanovsky str., 24/35, bld. 5, Moscow, Russia, 117217; Vozmitel@isras.ru)*

KUKONKOV *Pavel Ivanovich*, *Cand. Sci.(Soc.)*, *Director of the Center for the Sociology of Regional Conflicts, Volga branch of Institute of Sociology (RAS) (Holodnyj per., 4, Nizhny Novgorod, Russia, 603000; kukonkov07@rambler.ru).*

SOCIAL FACTORS IN THE FORMATION OF THE SYSTEM OF THE LOCAL SELF-ADMINISTRATION IN RUSSIA

Abstract. *The article is devoted to the analysis of social factors of formation of the local self-government, as well as to the topical issues of interaction of the management and the self-government structures in modern Russia. The authors assess current models of the local self-government as a form of self-organization of the everyday practices of citizens, as an important instrument of improving democratic participation of citizens in the management of public affairs. The article substantiates the conclusion that local governments today are totally dependent on the regional authorities, and do not feel the need to rely on positions, views, mood of the population. The lack of enthusiasm of citizens to participate in the local government has significantly impeded its development as an institution that provides the effective solution of local problems. The authors emphasize that the development of effective government would deal with the major problems of the contemporary Russian authorities and moreover with the lack of control by the local communities.*

Keywords: *governance, self-government, municipalities, daily life, social activity, social passivity*

References

Vestnik OKMO: dejatel'nost' OKMO i sovetov municipal'nyh obrazovanij. Letopis' MSU—2013: fakty i kommentarii [Herald of OKMO: Activities of the Municipal Councils and the OKMO. Annals of the MSG — 2013: Facts and Comments]. М.: Nacional'noe agentstvo municipal'nyh obrazovanij [National Agency of Municipal Unions]. 2014. 258 p.

¹ Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. — *Официальный сайт Президента РФ.* Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено 09.07.2014).