



местное население в полной мере в данный процесс не включилось. Но там, где местная власть реально работает на население, можно видеть реальные ростки поддержки и сотрудничества. Там же, где продолжаются дебаты, как сделать местное самоуправление самоуправляемым, реальных изменений не будет еще очень долго.

### Список литературы

Гельман В.Я. 2001. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории). — *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 12-22.

Туровский Р.Ф. 2005. Местное самоуправление: к организации эффективной власти. — *Общественные науки и современность*. № 6. С. 66-74.

Туровский Р.Ф. 2015. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 35-51.

*SELYUTIN Valentin Ivanovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor of the Chair of Political Science, Management and Regional Studies, Rector of Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394002; viesm@vmail.ru)*

## LOCAL SELF-GOVERNMENT: SOME RESULTS OF THE REFORMS ACCORDING TO EXPERT ASSESSMENTS

**Abstract.** *In the article, the author discusses of the evolution of local self-government in Russia, highlights the main stages of reforming, problems and prospects of the current state of the municipalities. The author provides a critical analysis of the views on the establishment and development of local self-government in Russia, considers forms of advanced training of municipal workers and challenges of implementing powers by the local authorities.*

**Keywords:** *local self-government, advanced training, authority*

*МЕЛЬНИКОВА Раиса Ильинична — д.соц.н., профессор, заведующий базовой научно-производственной кафедрой муниципального управления Воронежского института экономики и социального управления (ВИЭСУ) (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; viesm@vmail.ru)*

*МЕЛЬНИКОВ Илья Алексеевич — аспирант кафедры политологии, управления и регионоведения ВИЭСУ (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; vypolzen@inbox.ru)*

## РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

**Аннотация.** *В статье рассматриваются роль и место местного самоуправления как одного из институтов, влияющих на процесс демократических преобразований России через развитие принципа самоорганизации населения на муниципальном уровне, активизацию его участия в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность.*

**Ключевые слова:** *вопросы местного значения, демократия, местное сообщество, муниципальная власть, народовластие, реформа местного самоуправления*

За последние два десятилетия тематика местного самоуправления вызывает значительный интерес у ученых различных направлений — правоведов, госу-

дарствоведов, историков, экономистов, политологов и социологов. Происходит осмысление роли и места современного местного самоуправления в государственном управлении, в политической организации российского общества в связи с теми преобразованиями, которые произошли в ходе постсоветского реформирования.

Последние десятилетия XX в. и начало XXI столетия стали для России периодом трансформации политической системы, вектор которой был задан масштабным проектом демократизации общества. И в этих условиях возрастает интерес к факторам устойчивости демократических традиций, где учреждение местного самоуправления представляется необходимым условием реформирования общества на демократических принципах, поскольку происходит становление демократической культуры населения, необходимой для успеха демократических реформ, а «чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении» [Даль 2000: 103].

Правомерно считать, что именно создание института местного самоуправления позволит политически и экономически активной части населения включиться в проведение этих реформ на местах. При этом муниципальные органы власти воспринимаются в качестве гаранта основных демократических ценностей, т.к. они, во-первых, наиболее доступны для населения; во-вторых, наиболее приспособлены к учету местных потребностей и использованию имеющихся ресурсов в их удовлетворении; в-третьих, укрепляют властно-управленческие отношения на местах, поэтому именно на этом уровне политика может освободиться от негативного имиджа, связанного с клановыми, групповыми интересами, и приобрести свой подлинный и изначальный смысл, который заключается в регулировании отношений между людьми и социальными группами, а также в создании наиболее оптимальных условий жизни для человека. Таким образом, местное самоуправление в проектах демократического переустройства общества выступает своеобразным имплантом, инициирующим перестройку всего общественного организма как бы изнутри и обуславливающим «врастание» России в демократический политический режим.

Поэтому, развивая смысловое значение местного самоуправления, приведенное в ст. 12 Конституции РФ (1993 г.), можно определить его не только как один из уровней общественно-властного управления, влияющего на ход демократических реформ в стране, приобретающего важное политическое звучание как уровень публичной (выборной) власти, но и как основной элемент гражданского общества, позволяющий конструктивно согласовывать его интересы с интересами государства. Не случайно, отвечая на вопрос о необходимости современного реформирования системы местного самоуправления и принятия новой редакции федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), президент РФ В.В. Путин отмечал, что «вопрос о будущем местного самоуправления — один из принципиальных вопросов развития российской государственности. Без сильных муниципалитетов не может быть сильного государства в России»<sup>1</sup>. Однако, несмотря на более чем 10-летний опыт реформирования местного самоуправления, проблемы его развития как института демократии и гражданского общества решаются крайне медленно. Свидетельством этому является их обсуждение и участниками Всероссийского съезда муниципальных образований в 2013 г., и Советом при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в 2014 г., где снова ставилась задача максимально приблизить этот уровень власти к людям,

<sup>1</sup> Пресс-конференция В. Путина для российских и зарубежных журналистов. Москва. 20.06.2003. — *Официальный сайт Президента РФ*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено 12.04.2014).



проживающим на конкретных территориях. Отмечалось, что именно участие граждан в принятии решений может наполнить местное самоуправление подлинным смыслом<sup>1</sup>. При это совершенно очевидно, что магистральный путь эффективной организации повседневной жизнедеятельности в интересах населения конкретных территорий – это переход от представительной демократии к прямой, которая способствует востребованности умных и авторитетных людей для поддержания максимально высокого уровня и максимально привлекательного образа жизни на местах [Возьмитель, Куконков 2014: 89]. Но по данным социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения, большинство жителей муниципальных образований страны (почти 80%) отметили, что не знают своих депутатов законодательных собраний как федерального и регионального уровня, так и местного. И здесь нельзя не согласиться с теми учеными, которые считают, что голосование по партийным спискам на муниципальных выборах не способствует сближению депутатов с народом, оно скорее решает партийные проблемы, порождает у значительной части граждан убежденность в невозможности влияния на избирательный процесс, формирует пассивное отношение к нему [Антипов 2012: 53-54].

Ситуация с демократическими преобразованиями, складывающаяся в сфере местного самоуправления, на наш взгляд, сегодня связана и с преобладающим влиянием на местах исполнительно-распорядительного аппарата, который в большинстве случаев рассматривается населением как низовое звено государственной власти, обособленное от населения и действующее в своих корыстных интересах, далеких от интересов жителей.

Муниципальная власть должна быть максимально адаптирована к местным условиям, специфическим потребностям и интересам населения, а ее функционирование – адекватно отражать и реализовывать их. Представляется, что связка «формы непосредственной демократии народа – органы местного самоуправления» сегодня явно недостаточна для формирования подлинного местного самоуправления. Хотя в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления – это самостоятельная форма народовластия, простое организационное их отделение от государственных структур власти не придаст им это качество, если муниципальная власть не будет представлять собой некий «сплав» из публичных и общественных институтов населения, например в виде территориального общественного самоуправления, которое аккумулировало бы интересы и потребности населения, доводило бы их до органов местного самоуправления, одновременно решая на местах посильные для них вопросы местного значения.

Территориальное общественное самоуправление – это, прежде всего, самостоятельность граждан, состояние самоорганизации и готовности к самоуправлению не просто жителей, а людей, осознавших свои общие интересы, представляющих собой субъекты местного самоуправления. Конечно, понимая, что люди обычно имеют разные интересы, ответить на вопрос, каким образом эта разновидность может быть интегрирована в субъект местного самоуправления, имя которому – местное сообщество, не так-то просто. Ведь люди могут жить общими интересами, связанными с подъездом, домом, улицей, но очевидно, что существует масса интересов, выходящих далеко за их пределы и объединяющих людей не по признаку общности, а как-то иначе. При этом, как отмечает А.Е. Балобанов, по характеру своих интересов такие сообщества не имеют территориальной окраски, но поскольку они живут и действуют на конкретной территории, то у них

<sup>1</sup> Вестник ОКМО: деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. Летопись МСУ-2013: факты и комментарии. М.: Национальное агентство муниципальных образований. 2014. 258 с.; Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. – *Официальный сайт Президента РФ*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено 08.12.2015).

неизбежно проявляются интересы, связанные именно с местом проживания [Балобанов 2009: 9-10]. И здесь проявляется целый спектр сюжетов, связанных с механизмами общественного участия в местном самоуправлении, в котором местные сообщества представляют безусловный ресурс с точки зрения организации жизни и развития места проживания. Самой своей активностью они во многом могут выступать как референтные группы при решении многих вопросов, связанных с жизнью муниципального образования, а также в связи с идеями, проектами, программами его развития. Наконец, при условии их заинтересованности они могут выполнять и/или организовывать определенные объемы и виды работ, необходимых для жизнеобеспечения и развития места проживания, т.е. местные сообщества во многом могут быть авторами, складывающими ткань развития муниципального образования, обеспечивающими демократические подходы в этом развитии.

По нашему мнению, тема участия местных сообществ в местном самоуправлении имеет потенциал своего развития, по меньшей мере, в трех разных, но взаимосвязанных горизонтах.

1. Местное сообщество как субъект местного самоуправления. Оно дает возможность рассматривать население как единое сообщество, единый коллектив, живущий на данной территории, имеющий собственный территориальный интерес и сознающий его. А значит, говорить о механизмах волеизъявления, согласования интересов, поиске наиболее эффективных форм организации их совместной деятельности с органами муниципального управления — это и значит говорить об устройстве системы местного самоуправления.

2. Местные сообщества как единицы и организации социально-политической ткани места. Здесь требуется внимательный анализ их формирования, развития и устройства жизни муниципального образования, что очень важно для реального понимания механизмов, адекватных его природе и способных работать на формирование и развитие самих местных сообществ.

3. Формы участия местных сообществ в местном самоуправлении, позволяющие включить их интересы и потенциал в процессы принятия управленческих решений, вовлекать их в управление воспроизводством и развитием жизнедеятельности места.

Однако, как показывает анализ практики, муниципальному управлению пока еще не достает культуросообразных форм обеспечения такого подхода. Отсутствует ясное понимание природы местных сообществ, их основных типов, динамических характеристик. К тому же существует весьма ограниченный набор инструментов, позволяющих вовлекать их в процессы муниципального управления, в разработку и реализацию стратегий, политик, программ и проектов муниципального развития. В свою очередь, сами общественные организации, действующие на территории одного муниципального образования, не кооперируются друг с другом, а наоборот, зачастую конкурируют. Причем предметом конкуренции, как правило, является муниципальный бюджет, и именно с этих позиций выстраивается диалог между ними и органами местного самоуправления. Как правило, узость горизонта понимания взаимодействия, необходимости его развития приводит к торможению, препятствует реализации основного конституционно-демократического принципа местного самоуправления как власти народа, самостоятельно и под свою ответственность принимающего решения по обеспечению развития конкретного муниципального образования.

Все это со всей очевидностью ставит на повестку дня вопрос подготовки как муниципальных служащих, так и представителей местного сообщества к организации совместной деятельности в решении вопросов местного значения, искоренения сложившихся стереотипов и отношений между муниципальной властью



и местными сообществами, когда первые привыкли видеть в общественности в основном просителей и даже помеху для управления муниципальным образованием, а вторые часто видят в муниципальных управлениях главным образом корыстную бюрократию.

Проведенное исследование хода реформы местного самоуправления на территории Воронежской обл.<sup>1</sup> показало неоднозначность и противоречивость отношения населения к местной власти и муниципальных служащих — к вопросу об участии населения в муниципальном управлении. Так, умение работать с людьми, строить отношения с общественностью, согласовывать интересы различных социальных групп населения отметили только 18,5% респондентов из числа жителей муниципальных образований, при этом 62,8% отнесли это к характеристике профессиональных качеств, в наибольшей степени определяющей успешность муниципального управления. Практически столько же указали на налаживание работы с населением как первоочередную задачу, которую должны решать органы местного самоуправления.

Одновременно с этим муниципальные служащие отметили среди препятствий на пути развития местного самоуправления непонимание его сущности населением, отсутствие у него инициативы и пассивность (36%), указав при этом, что органы местного самоуправления активно ведут работу с населением. Однако, как показали ответы муниципальных служащих, вопросы, касающиеся владения инструментарием и механизмами обеспечения взаимодействия с местным сообществом, достаточно сложны и вызывают затруднения более чем у 50% респондентов.

В свою очередь, население оценивает работу органов местного самоуправления по общению с ними как активную и положительную только на 20%, а понимание приоритета своей роли в развитии местного самоуправления на территории своего муниципального образования — только на 8,5%.

Все это, на наш взгляд, требует не только отработки системы взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом, но и обеспечения владения основными формами и методами этой работы как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны представителей различных социальных групп местного сообщества. К сожалению, как показал анализ тематики программ дополнительного образования, вопросам обучения по данному направлению в системе повышения квалификации муниципальных служащих уделяется очень незначительное внимание, и оно проходит, как правило, в рамках любой целенаправленной программы повышения квалификации с выделением в лучшем случае не более 2 академических часов.

По вопросам муниципальных сообществ картина еще более неутешительная, т.к. такое обучение практически не проводится ни в одном муниципальном образовании. Это свидетельствует о том, что системная работа в этом направлении пока не получила своего развития. Хотя справедливости ради следует отметить, что за годы реформирования местного самоуправления практически во всех органах местного самоуправления Воронежской обл. актуализированы функции осуществления взаимодействия с населением, его различными социальными группами. Чаще всего это обеспечивается через комитеты по делам семьи и молодежи, образования, культуры, социальной защиты, а также путем создания подразделений по связям с общественностью. Но и здесь система их взаимодействия прослеживается также очень условно и схематично, что требует внедрения координирующего начала, развития такой формы, как социальное партнерство муниципальной

<sup>1</sup> Исследование проводилось в 2014–2015 гг. среди муниципальных служащих Воронежской обл., обучающихся на курсах повышения квалификации ( $N = 564$ ), и среди населения ( $N = 320$ ). Его темой было изучение состояния работы органов местного самоуправления с населением (рук. — профессор Р.И. Мельникова).



власти и местного сообщества. А это, в свою очередь, требует наличия специально подготовленных кадров, умеющих применять и разрабатывать различные методы этой работы, которые должны исходить из природы и специфики отечественного общественного движения, российского менталитета, традиционных мотиваций.

Вовлечение населения в систему местного самоуправления законодательно определено такими формами, как референдумы, сходы, собрания граждан, и другими формами их волеизъявления, которые также требуют своего более активного применения. Анализ практической деятельности показал, что их реализация обеспечивается не более чем на 30%, а что касается референдумов, то они проводятся в единичных случаях. Поэтому эти демократические формы требуют не только более активного развития, но и оптимизации на основе формирования групп, сообществ в качестве стратегических и тактических союзников, партнеров, участников в реализации краткосрочных и долгосрочных планов и программ развития муниципальных образований. Способы поиска оптимальных социально-политических технологий и их результативность зависят от объективно сложившихся в муниципальном образовании процессов взаимодействия властных структур с населением, которые при всем их разнообразии и уровне развития будут являться в значительной степени определяющими в содержании, темпах и методах трех взаимообусловленных процессов – становления местного самоуправления, гражданского общества и социально ориентированного государства. Именно с этим связано создание и развитие демократических основ общества. Народ как источник власти имеет возможность проявлять ее главным образом на местном уровне – через самореализацию территориального публичного коллектива как базового элемента общества в целом.

### Список литературы

Антипов К. 2012. Политизация местного самоуправления в современной России. – *Власть*. № 1. С. 51-54.

Балобанов А.Е. *Местные сообщества в местном самоуправлении*. Сер. Библиотека местного самоуправления. 2000. М.: Московский общественный научный фонд. 182 с.

Возьмитель А.А., Куконков П.И. 2014. Социальные факторы становления системы местного самоуправления в России. – *Власть*. № 9. С. 88-90.

Даль Р. 2000. *О демократии*. М.: Аспект-Пресс. 208 с.

MEL'NIKOVA Raisa Il'ichna, Dr.Sci.(Soc.), Professor, Head of the Basic Research and Production Department of Municipal Administration, Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394002; viesm@vmail.ru)

MEL'NIKOV Il'ya Alekseevich, postgraduate student, Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394002; vypolzen@inbox.ru).

## LOCAL GOVERNMENT REFORM IN THE SYSTEM OF DEMOCRATIC TRANSFORMATION OF RUSSIA

**Abstract.** The article discusses the role and place of local government as one of the institutions that influence the process of democratic transformation of Russia through the development of the principle of self-organization of the population at the municipal level. The authors observe the degree of its involvement in resolving issues of local significance independently and under its own responsibility.

**Keywords:** local issues, democracy, local community, municipal authorities, democracy, local government reform