

Мельников Илья Алексеевич**Melnikov Ilya Alekseevich**

аспирант Воронежского филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

PhD student,
Voronezh branch of
Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАКТИК

DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT AS A CIVIL SOCIETY INSTITUTE: POLITICAL ANALYSIS OF SOCIAL PRACTICES

Аннотация:

В статье обосновывается особый статус местного самоуправления (МСУ) в системе институтов гражданского общества, раскрываются его роль и значение для вовлечения граждан в развитие политических процессов на уровне муниципальных образований как значимых секторов гражданского общества. Анализируются причины недостаточного уровня активности населения в решении проблем местного сообщества. Рассматриваются положения практики развития МСУ как института гражданского общества на примере ряда регионов России.

Ключевые слова:

местное самоуправление, гражданское общество, общественно-политическая активность населения, социальные практики, территориальное общественное самоуправление, муниципальная власть.

Summary:

The article justifies special status of local self-government in the system of civil society institutions, considers its role and value in involvement of citizens in the development of socio-political processes at the municipal level as the main sector of the civil society. The author analyses the causes of insufficient participation of the population in resolution of the local community problems. The paper discusses social practice of development of local self-government as a civil society institution by case study of some Russian regions.

Keywords:

local self-government, civil society, socio-political proactivity of the population, social practices, territorial public self-government, municipal authority.

На современном этапе демократических преобразований в России особое внимание уделяется развитию гражданского общества, что связано с возрастанием роли человеческого фактора в политической и экономической жизни российского общества. Особое место в этом процессе принадлежит местному самоуправлению – одному из главных институтов в структуре гражданского общества. Именно на местном уровне начинает формироваться активная общественная среда, в которой и функционируют институты гражданского общества.

В системе местного самоуправления граждане «самостоятельно и под свою ответственность» наделены правом решать вопросы местного значения, формирования и участия в данной системе местных органов власти, влиять на принятие решений по развитию муниципальных образований. Все это дает возможность получить опыт непосредственного системного включения в политическую жизнь, взаимодействия с органами власти и управления, общественными организациями, формировать общественное мнение об их деятельности и государственной политике в целом. Поэтому можно утверждать, что местное самоуправление является для граждан «школой демократии, политической грамотности, воспитания гражданской активности и ответственности».

Для реализации принципов местного самоуправления важно формирование на территории каждого муниципального образования сознательного и подготовленного для решения вопросов местного сообщества.

Стимулирование политической активности граждан, привлечение к управлению наиболее достойных, продвижение их во властные органы – ключевые задачи политической модернизации. При этом следует иметь в виду, что политическая модернизация может стать реальностью только при нарастающей демократизации политической системы, условием чего является, наряду с формированием современной политической элиты и социально ответственного бизнеса, приход в политику и управление новых компетентных людей со свежими политическими и экономическими идеями [1, с. 70–71].

Ученые и практики всех уровней управления отмечают, что функционирование системы местного самоуправления, ее современное реформирование пока так и не стали инструментами

самостоятельного и ответственного решения населением местных вопросов. Это связано, с одной стороны, с низким уровнем общественной инициативы, иждивенческой позицией граждан, отсутствием у значительной части населения желания участвовать в какой-либо форме в решении местных проблем, ожиданием, что все должны устроить власти; с другой – с тем, что граждане, которые не остаются равнодушными к развитию своих городов, сел и поселков, не всегда имеют необходимые рычаги воздействия на складывающуюся ситуацию. Их деятельность зачастую не находит поддержки у местных властей, а сами активисты воспринимаются как досадная помеха. Многие руководители муниципальных образований продолжают считать, что взаимодействие с общественностью сводится лишь к удовлетворению просьб последней. Модели партнерского взаимодействия граждан с местной властью еще не получили широкого распространения. Нередко фиксируется нарастание противоречий между активностью граждан и готовностью местных властей организовать с ними партнерское взаимодействие, конструктивный диалог.

Обозначенные вопросы порождены целым комплексом проблем, обусловленных объективными историческими причинами развития российского общества, в котором разрушаются соседские связи, растет уровень индивидуализма. Часто люди живут в одном месте, а работают в другом, из-за чего не развивается взаимодействие между соседями, не складывается сплоченной соседской общины, ориентированной на решение общих проблем по месту проживания. Даже в деревнях сегодня личностное общение все больше заменяется просмотром телепередач или контактами в социальных сетях. Все это создает принципиально новую реальность, порождает новые формы общественной активности, которые не всегда совместимы с привычными моделями местного самоуправления.

Неоднозначно воздействует на ситуацию и социально-экономическое положение страны. Так, на федеральном уровне всячески подчеркивается необходимость развития общественной инициативы, общественного контроля, активно идет внедрение принципов открытости в работу органов государственной власти. В то же время взаимоотношения между уровнями власти и особенно межбюджетные отношения объективно снижают самостоятельность муниципальных образований, и в том числе препятствуют развитию гражданской инициативы. Дотационность муниципалитетов делает их зависимыми больше от вышестоящих уровней власти, чем от населения. Кроме того, безденежье местных бюджетов не позволяет не только поддерживать инициативы граждан, но и достойно исполнять существующие публичные обязательства. Это оборачивается унынием и апатией населения, порождает недоверие к местным органам власти.

Тем не менее данные исследований Института социологии РАН «Гражданский активизм: новые субъекты социального действия» (2014) свидетельствуют о том, что среди граждан немало тех, кто хотел бы приносить пользу, заниматься общественно значимыми проектами по месту проживания. Так, около 43 % жителей Белгородской и Воронежской областей уверены в результативности общественного самоуправления и хотели бы принимать участие в общественной жизни, решении местных проблем, если бы представилась возможность включиться в эту работу [2, с. 23].

Как видим, складывающаяся ситуация и управленческая модель в подходах формирования истинной общественной активности зачастую подменяются ее имитационной демонстрационной формой, а ведь именно эти форма и степень ее развития являются своеобразным мериллом уровня гражданской активности. Без этого невозможно развитие гражданского общества, истоки формирования которого берут свое начало именно на местном уровне, отражаясь через такие механизмы, как референдумы, собрания граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива и т. д. Поэтому продолжает оставаться достаточно актуальной проблема широкой информированности людей о том, в каких формах и на каком уровне возможно их участие в местном самоуправлении. Так, 46 % опрошенных граждан отметили, что что-то знают о формах непосредственного участия, а 24 % вообще не имеют представления об этом [3, с. 74].

По данным социологических исследований было выявлено, что на местном уровне фактически отсутствует практика согласования интересов различных социальных групп, не работают механизмы переговоров, что способствует быстрой трансформации различных взглядов на пути решения возникающих проблем в противостояние власти и граждан, появлению дистанцирующих факторов. Для преодоления проблем взаимодействия муниципальных властей с местным сообществом и его общественностью необходимо:

- совершенствование механизмов взаимодействия муниципальных властей с общественностью,
- улучшение качества кадрового состава муниципальных органов управления и власти,
- укрепление репутации местных властей,
- качественное решение управленческих проблем по развитию муниципальных образований,
- проведение просветительской, воспитательной, консультационной работы с гражданами, повышение их информированности,

– обучение муниципальных служащих и представителей общественности вопросам взаимодействия и социального партнерства [4, с. 74–75].

В стране имеются такие муниципалитеты, руководители которых осознают необходимость развития общественной активности населения, где ведется системная работа с общественностью, позволяющая реализовать множество интересных проектов по благоустройству территорий, оказанию помощи социально незащищенным гражданам, организации досуга, охране общественного порядка и т. д. При этом следует отметить, что данному направлению деятельности в последнее время уделяют повышенное внимание и органы региональных властей, оказывая организационно-методическую помощь и поддержку местному самоуправлению по вовлечению в его развитие населения как основного субъекта гражданского общества.

Так, например, в Белгородской области была утверждена и реализуется «Стратегия формирования регионального солидарного общества на 2011–2025 гг.» [5]. На территории Воронежской области в муниципальных образованиях создано более 900 территориальных общественных самоуправлений (ТОС), объединяющих около 85 тыс. чел. В 2015 г. здесь же сформирован Общественный совет по территориальному общественному самоуправлению. Основной задачей совета определено привлечение жителей к реализации собственных инициатив. С этой целью в области был организован конкурс общественно-политических проектов ТОС, на который было подано 500 предложений, из них экспертами отобрано 350 проектов. По итогам конкурса 169 проектов в различных номинациях признаны победителями и получили гранты из областного бюджета в общей сумме более 20 млн р. [6, с. 9].

Такой подход к организации работы ТОС свидетельствует о том, что люди получили действенный механизм участия в развитии своих территорий и поддержку властей в виде средств и ресурсов. Но главное – то, что граждане начинают брать в свои руки решение важных для них вопросов, пусть и небольших по масштабам, но дающих импульс к началу серьезной работы по обустройству локальной территории места проживания. Такое отношение дает возможность решать проблемы, которые не сдвигались с мертвой точки годами. Это яркий показатель действенного пути развития гражданского общества.

В статье затронуты лишь некоторые аспекты влияния развития местного самоуправления на формирование и становление гражданского общества. Социальные практики гораздо обширнее и являются не только закрепленными законодательно и реализуемыми в различных формах, но и неформальными, которые рождены энтузиазмом и творчеством самого населения, направлены на развитие сложившихся традиций, создание общественных и клубных объединений с профилем местных потребностей и собственных запросов. Такие примеры можно привести по Волгоградской, Нижегородской и другим областям.

Говорить о том, что проблемы формирования гражданского общества с использованием возможностей местного самоуправления как фактора его развития исчерпаны и реализованы, нет оснований. Но очевидно одно: местное самоуправление является одним из ведущих институтов этого процесса, так как именно в его рамках берет начало и развивается гражданский активизм населения, формируются гражданские механизмы саморегулирования общественной жизни, практики социально-политической эффективности, социальной ответственности субъектов взаимодействия государства и гражданского общества – «каркас, на котором держится вся общественная жизнь». Добавим здесь: не только общественная жизнь, но и в значительной степени политическая система государства в целом.

Ссылки:

1. Алисова Л.Н., Прядкина И.М. Политическая модернизация в России: современный ракурс // *Власть*. 2016. № 3. С. 68–71.
2. Савенкова И.В., Тарасова В.В., Шамаева Н.В. Развитие и актуализация социального потенциала г. Белгорода // *Управление городом: теория и практика*. 2009. № 1. С. 21–25.
3. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области : монография / под ред. Л.Н. Алисовой, Р.И. Мельниковой, В.И. Селютина. Воронеж, 2016. 369 с.
4. Там же. С. 74–75.
5. Стратегия формирования регионального солидарного общества на 2011–2025 гг. : постановление правительства Белгородской области от 24 нояб. 2011 г. № 435-пп.
6. Гордеев А.В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Воронежской области // *Власть*. 2016. № 3. С. 7–11.

References:

- Alisova, LN, Melnikova, RI & Selyutin, VI (eds.) 2016, *Civil society: the state and development prospects in Voronezh region*, monograph, Voronezh, 369 p., (in Russian).
- Alisova, LN & Pryadkina, IM 2016, 'Political modernization in Russia: a modern perspective', *Vlast'*, no. 3, pp. 68-71, (in Russian).
- Gordeev, AV 2016, 'Ensuring effective interaction between state authorities and local self-governance in Voronezh region', *Vlast'*, no. 3, pp. 7-11, (in Russian).
- Savenkova, IV, Tarasova, VV & Shamaeva, NV 2009, 'Development and actualization of the social potential of Belgorod', *Upravleniye gorodom: teoriya i praktika*, no. 1, pp. 21-25, (in Russian).