

УДК 352.07

Местное самоуправление: проблемы взаимодействия с населением



© **Федотова** Наталья Дмитриевна, младший научный сотрудник Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН, сектор этносоциологии (Якутск). Контактный телефон: +7 (4112) 36 41 33. E-mail: fndsimon@mail.ru.

Современное демократическое государство не может существовать без такого важного элемента, как местное самоуправление, которое создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления и способствует развитию инициативы граждан. В целях наиболее эффективного функционирования местного самоуправления вопрос взаимодействия власти и населения приобретает особую важность, поскольку именно на муниципальном уровне происходит наиболее тесное их взаимодействие.

Ключевые слова: *местное самоуправление, население, демократия, взаимодействие.*

The local government: problems of cooperation with population

© Natalia D. **Fedotova**, Associate Research Fellow, Institute of Humanitarian Studies and Minorities of the North SB RAS, sector ethno-sociology (Yakutsk). Telephone: +7 (4112) 36 41 33. E-mail: fndsimon@mail.ru.

Abstract

The modern democratic state can not exist without such an important element, as local government, which creates the necessary conditions for the approximation of power to the people, creates a flexible system of management and promotes the development of citizens' initiatives. For the most efficient functioning of local self-government and the issue of interaction of the population is of particular importance, since it is at the municipal level is the closest they interact.

Keywords: *local government, population, democracy, cooperation.*

Для существования демократического и стабильного государства необходимым условием является местное самоуправление. В своем Послании президент Д. Медведев говорит о том, что «местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства»¹.

Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан [1, с. 8]. Однако в России становление и развитие ме-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. 30 ноября 2010 года. URL: <http://президент.рф/transcripts/9637> (дата обращения: 28.04.2011).

стного самоуправления в рамках процесса демократической трансформации общества происходит сложно и противоречиво.

Характер демократического общества проявляется в том, что люди сами готовы справляться с проблемными ситуациями, не перекаладывая ответственность на других. Большинство людей может активно участвовать в деятельности местных сообществ, а не наблюдать со стороны за далекими от них играми политиков. Граждане не могут обрести способность к самоорганизации и самоуправлению, не имея опыта активного объединения с такими же гражданами для решения задач, требующих совместных усилий [2, с. 286–287].

Признание местного самоуправления в Конституции РФ одной из основ конституционного строя является логически связанным с намерением России быть демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ), ориентированным на человека, его права и свободы [3, с. 251].

Однако, как пишет в своей статье В. Б. Надькин, говоря о становлении системы местного самоуправления в России, построение такой системы «практически с нуля, по некоему плану, маловероятно. Во всяком случае не чувствуется некоей внутренней потребности у россиян строить такой неотъемлемый институт гражданского общества, как система местного самоуправления». И причины этому он видит в том, что, во-первых, «сам импульс проведения государственной политики в области строительства системы местного самоуправления был не внутренним, а внешним». Во-вторых, «государство часто стремится перехватить инициативу у общества и построить систему местного самоуправления по привычной бюрократической схеме». «Наибольшая опасность во всех этих „издержках переходного периода“ состоит в том, что дискредитируется сама идея самоуправления»².

В. А. Максимов отмечает одну из важных причин трудностей, возникающих на пути демократических преобразований, – очевидный недостаток знания о том, какими могут и должны быть в нашей стране демократические институты вообще и самоуправляющееся гражданское общество в частности, каковы их основные принципы и механизмы [4, с. 193].

Согласно исследованию В. В. Лапкина, в определенной степени противоречивый облик и нестабильность российской демократии, ее институтов, безусловно, связаны с болезненными процессами трансформации системы ценностей россиян (на представления о демократии значительное влияние оказывают ценности постсоветского человека, формирующиеся в ходе кризиса и радикального преобразования прежней «советской» системы ценностей), с мучительными попытками выработать новую, современную систему ценностей. Однако связь между ценностными ориентациями граждан, в том числе их представлениями о демократии, с одной стороны, и стабильностью демократии, демократических институтов, с другой, не является простой причинной связью. Причины неудовлетворенности россиян процессом демократизации многообразны, они включают, в частности, воздействие социально-экономического кризиса и уверенность немалой части опрошенных в том, что политический режим, установившийся в России после 1993 года, не является демократическим. Но одна из наиболее важных причин, по мнению автора, состоит именно в отчуждении подавляющей

² Надькин В. Б. Некоторые аспекты становления системы местного самоуправления как института гражданского общества. URL: <http://www.rrc.ysu.ru/resource/network/doc65/6.htm> (дата обращения: 28.04.2011).

части населения России от существующих политических институтов, созданных, по мнению рядовых обывателей, сверху, элитой и для элиты. Налицо как бы своеобразный закодированный круг: отчуждение политических институтов провоцирует нежелание рядовых граждан участвовать в их деятельности [5, с. 434].

К примеру, по данным социологического исследования Института гуманитарных исследований Академии наук Республики Саха (Якутия) «Республика Саха (Якутия): проблемы региональной безопасности в условиях глобализирующегося мира (социально-политический аспект)», проводившегося в 2005–2007 годах (всего в анкетировании приняли участие 1 518 респондентов по Республике Саха (Якутия)), можно сказать, что население не заинтересовано в участии в деятельности органов местного самоуправления (4,1 %), политических партий (4,0 %) и т. д., не видя своего влияния на развитие событий в стране. См. табл. 1, 2. Рисунок 1. URL: <http://www.maya.sakha.ru/upload/image/tomponskij-ulus-rajon.jpg> (дата обращения: 31.03.2012)



Таблица 1

Распределение ответов на вопрос «Участвуете ли Вы в деятельности каких-либо из этих организаций?» (сумма ответов превышает 100 %, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Здесь и далее процент от числа опрошенных)

1	Профсоюзы	31,7
2	Органы местного самоуправления	4,1
3	Политическая партия	4,0
4	Землячество	7,4
5	Экологическая организация, общественное движение	1,7
6	Спортивный клуб, секция	14,4
7	Танцевальная, театральная студия	3,0
8	Клуб, кружок по интересам	4,7
9	Религиозная организация	1,6
10	Национальная община, союз, ассоциация	1,2
11	Нет, ни в какой не состою	43,4

Формирование местного самоуправления по сути является непрерывным процессом, не подлежащим решению «раз и навсегда». И чем больше административных усилий прилагается для скорейшей реализации тотального подхода к этой проблеме, тем больше проявляется противоречий и возникает вопросов, остающихся без ответа. Иными словами, институты местного самоуправления должны естественным образом появляться там, где существуют принципиальные социально-экономические предпосылки для его зарождения и развития. Задача государственных органов сводится к информационной, законодательной и экономической поддержке этого процесса [6, с. 152].

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос «Каким образом рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране?» (сумма ответов превышает 100 %, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов)

1	Участие в выборах в органы государственной власти различного уровня	37,4
2	Участие в местном самоуправлении	15,5
3	Добросовестное исполнение своих гражданских и профессиональных обязанностей	31,8
4	Неукоснительное соблюдение законов	14,1
5	Участие в различных политических и общественных организациях (партиях, движениях)	9,0
6	Участие в деятельности профсоюзов	10,2
7	Участие в акциях протеста (митинги, демонстрации, забастовки, голодовки)	10,3
8	Обращение в СМИ (на телевидение, в печать)	11,6
9	Обращение с инициативой в органы власти различного уровня	6,2
10	Никак не может влиять на развитие событий в стране	20,9

Вероятно, для поступательного развития местного самоуправления в России целесообразно разработать комплекс мер правового, организационного, психолого-педагогического характера. В этом процессе ключевую роль призвана играть государственная политика, направленная на развитие патриотизма и местного самоуправления в стране [4, с. 192].

Анализируя третье Послание президента РФ Федеральному собранию, аналитики, политологи, главы регионов отмечают его основное отличие от предыдущих – в своем нынешнем послании президент делает акцент на самом главном: государство существует для человека, а не наоборот. И этот тезис сам по себе не нов, пожалуй, впервые он подкреплен четко проявленной политической волей [7, с. 7]. «Надо добиться прозрачности, четкости и простоты в каждодневных отношениях государства и гражданина. Понимание того, что чиновники служат народу, а не вершат его судьбы – основа демократического устройства»³.

Местное самоуправление пока еще недостаточно эффективно и не всегда востребовано обществом как самостоятельная форма народовластия. В этом смысле проблема взаимодействия населения и органов местного самоуправления становится наиболее актуальной. Утрата обществом традиций самоорганизации для решения вопросов совместного благоустроенного проживания на соответствующей территории, отсутствие должных финансово-экономических основ местного самоуправления, организационно-правовые и кадровые проблемы создают сложные условия для совершенствования практики местного самоуправления. Органы местного самоуправления нередко дистанцированы от населения и его насущных проблем, чрезмерно зависимы от органов власти субъектов РФ, не умеют вырабатывать согласованные решения, допускают несоблюдение законодательства о местном самоуправлении, коррупцию. Осознание населением личной ответственности и обязанностей в обустройстве своего города отстает от его ожиданий от местной власти.

Самоуправление предполагает довольно высокую степень зрелости самой демократии, способной уже к самоорганизации и саморегуляции, когда нормы демократии входят в привычку как управляемых, так и управляющих [8, с. 246].

³ Послание Президента Федеральному Собранию. 30 ноября 2010 года. URL: <http://президент.рф/transcripts/9637> (дата обращения: 28.04.2011).

Демократия побеждает там и тогда, где и когда потребность в ней (а такая потребность существует в современной России) находит массовое признание и всенародную поддержку [9, с. 133].

И в результате перед демократическими странами в числе самых первоочередных стоит задача повышения способности граждан осмысливать события политической жизни для того, чтобы иметь возможность принять в них участие [10, с. 179].

Проблема привлечения населения к участию в местном самоуправлении является одной из центральных для всего мирового сообщества. Несмотря на то, что решение повседневных вопросов жизнедеятельности муниципальных образований возлагается на органы местного самоуправления, население проявляет заинтересованное участие в определении основных направлений муниципальной политики [4, с. 180].

Данные общероссийских опросов свидетельствуют, что из 3 тыс. опрошенных 86 % считают, что их влияние на то, что происходит в городе или районе, незначительно или вообще отсутствует, 8 % полагают, что они могут повлиять в полной мере или в большой степени, 5 % затрудняются ответить [4, с. 191].

В результате социологических исследований, данные которых отражены в Докладе о состоянии гражданского общества, подготовленном Общественной палатой в 2007 году, препятствиями для проявления гражданской активности являются безразличие к общим делам, привычка надеяться на готовое, индивидуализм («каждый сам за себя»), недостаток времени, чрезмерная занятость, недостаток знаний, некомпетентность, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения.

По мнению специалистов, «главная сложность задачи развития местного самоуправления заключается не в воспрепятствовании этому со стороны государственных органов, а в неприятии этой идеи со стороны населения» [4, с. 192]. По данным ВЦИОМ, большинство граждан не воспринимают местную власть как «свою» власть. Представления о местном самоуправлении как о форме осуществления народом своей власти, возможности самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения не укрепляются, а, напротив, ослабляются. Если в 2005 году именно так охарактеризовали местную власть, местное самоуправление 46 % опрошенных, то в 2008 году уже 38 %. То есть минус 8 %. И напротив, более устойчивым является представление о том, что местное самоуправление – это не что иное, как представительство государства на местах, предназначенное для представления в распоряжение государственной власти. В 2005 году так считали 41 % опрошенных в общероссийской выборке, в 2008-м уже 44 %. То есть базовое представление о том, что местное самоуправление – это наша власть, которую мы избираем, что мы сами ее исполняем, этого представления пока более чем у половины россиян просто нет [11, с. 7–8].

Всякое взаимодействие представляет собой взаимное воздействие. И прямое, и обратное в равной степени. Управление – это тоже взаимодействие. Различие между субъектом и объектом лишь в одном: субъект принимает решение. Без этого он не субъект. Но как-то повлиять на объект, не испытав при этом ответного влияния, невозможно [12, с. 944].

Принцип обратной связи является основным в любой управленческой системе. Опираясь только на прямую связь, невозможно построить эффективную систему. И здесь основ-

ную роль играет информационная открытость, доступность. В официальных документах по развитию местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)⁴ вопросам, касающимся развития «информационной обеспеченности», «информационной безопасности», «информационного обмена», «информационно-разъяснительной работы», уделяется особое внимание. Однако «отсутствие информационного разнообразия и даже некоторый информационный голод – характерные черты информационного поля государственных и муниципальных служащих республики. Это положение следует рассматривать с одной стороны, как проблему, поскольку без достоверной информации нельзя адекватно реагировать на вызовы времени и решать вопросы государственного и муниципального управления» [13, с. 227–228], с другой – важнейшим компонентом процесса демократических преобразований в России являются СМИ, которые являются одним из важнейших каналов, через которые осуществляются прямые и обратные связи между обществом и властью. Однако СМИ вызывают у населения недоверие (44,3 %). Показатель «зоны недоверия» составлен по совокупным ответам «скорее, не доверяю» и «не доверяю» (по данным опроса «Проблемы региональной безопасности в условиях глобализации», проведенной Центром изучения социально-политических процессов ИГИ АН РС(Я). Количество опрошенных по городу Якутску – 400 чел.). Кроме того, «Республика Саха (Якутия), обладая неплохим технологическим уровнем, отстает в когнитивной и культурной составляющей от процесса интеграции в информационное общество. Таким образом, информационно бедное (нивелированное) общество подвержено манипуляциям» [14, с. 246–247], что в свою очередь ведет к недоверию власти вообще.

Таким образом, согласно критерию демократического процесса Р. Даля, «в понимании, основанном на информированности», создается условие, при котором «в пределах разумного каждый член ассоциации должен получить равные и реальные возможности для ознакомления с политическими альтернативами и их вероятными последствиями» [10, с. 42].

В заключение следует сказать, что именно на муниципальном уровне происходит наиболее тесное взаимодействие между властью и населением, и от того, насколько эффективно органы местного самоуправления будут справляться со своими обязанностями, а население активно участвовать в принятии решений, касающихся его жизнедеятельности, а также насколько укреплены связи граждан с органами местного самоуправления и обеспечена открытость и гласность работы всех самоуправленческих структур, зависит эффективность не только муниципального, но и государственного управления в целом.

Литература

1. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. Изд. 3-е, перераб. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2005. 480 с.
2. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. 320 с.
3. Местное самоуправление: энциклопедия / под общ. ред. В. Б. Зотова. Ростов н/Д.: Феникс, 2010. 908 с.

⁴ См. Концепцию развития местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) на 2008–2015 годы, республиканскую целевую программу «Государственная поддержка местного самоуправления на 2009–2011 годы» и др. URL: <http://www.sakha.gov.ru/node/17836> (дата обращения: 28.04.2011).

4. Незнамова Е. А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее / Монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. 268 с.
5. Лапкин В. В. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе // Российская политическая наука: в 5 т. / под общ. ред. А. И. Соловьева. М.: Росс-ая полит-ая энц-ия (РОССПЭН), 2008. Т. 5: 1995–2006 гг. / отв. ред. и авт. вст. ст. А. Ю. Мельвиль, А. И. Соловьев. 1 000 с.
6. Ермолаев Т. С. Исторические вехи формирования местного самоуправления в Якутии // Философские проблемы этнонационального развития современного общества: Материалы конференции к 100-летию со дня рождения А. Е. Мординова / [сост.: Е. М. Махаров, П. С. Максимов, Е. П. Яковлева; отв. ред. – д. филос. н., проф. Е. М. Махаров]. Якутск: Сайдам, 2010. 248 с.
7. Послание Президента: курс на социальную модернизацию // Благовещенск. Дальний Восток. 2010. № 7.
8. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. М.: Наука, 1990. 256 с.
9. Красин Ю. А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6.
10. Даль Р. О демократии / Пер. с англ. А. С. Богдановского; под ред. О. А. Алякринского. М.: Аспект Пресс, 2000. 208 с.
11. Гетманская М. Формально активности граждан ничто не мешает, но ее почему-то нет // Муниципальная власть. 2009. № 1.
12. Шабров О. Ф. Государственное управление в России: проблемы эффективности // Российская политическая наука: в 5 т. / под общ. ред. А. И. Соловьева. М.: Российская ая политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. Т. 5: 1995–2006 гг. / отв. ред. и авт. вст. ст. А. Ю. Мельвиль, А. И. Соловьев. 1000 с.
13. Формирование представлений о федерализме в структуре профессиональной информационной среды // Федерация: проблемы взаимоотношений центра и регионов в современной системе координат / Акад. наук Респ. Саха (Якутия). Ин-т. гуманитар. исследований; авт.: В. Б. Игнатьева, Д. М. Винокурова, Т. Н. Гаврильева и др. Якутск: Изд-во СО РАН, Якут. фил., 2007. 372 с.
14. Львов С. В. Информационное неравенство в современном обществе // Гуманитарная наука в трудах молодых исследователей: сб. науч. ст. Вып. 4 / Акад. наук Респ. Саха (Якутия), Ин-т гуманитар. исслед.; [редкол.: В. Н. Иванов (отв. ред.), А. А. Борисов, А. Н. Шишигина]. Якутск: ИГИ АН РС(Я), 2006. 278 с.

Рецензент – Калашников Евгений Владимирович,
кандидат исторических наук, доцент.