



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. Мерсиянова

Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/vgmu-1-08-final.pdf>

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

И.В. Мерсиянова

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Фокус социологической науки в исследовании российского местного самоуправления находится в пределах различных аспектов трактовки самого понятия «местное самоуправление». Чаще всего это социальный, функциональный и институциональный аспекты. В институциональном аспекте внимание фокусируется на местном самоуправлении как социальном институте, в рамках которого население непосредственно или через создаваемые им органы участвует в решении вопросов местного значения. Речь идет об исторически сложившейся форме организации и регулирования общественной жизни, обеспечивающей выполнение жизненно важных для общества функций и включающей совокупность определенных связей, норм и ролей, которые на практике проявляются в деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, добровольных объединений граждан формального и неформального характера.

В функциональном аспекте акцентируется внимание на ролях, выполняемых местным самоуправлением как субъектом социальной системы в ее организации как целого, в достижении целей и удовлетворении потребностей индивидов и их групп.

В социальном же аспекте главным является вопрос о субъекте местного самоуправления. Речь здесь в первую очередь должна идти о проблемах формирования социальной базы местного самоуправления, считая идеалом таковой всех жителей конкретного муниципального образования, реализующих право на участие в решении вопросов местного значения или, по крайней мере, ориентированных на это. В таком случае речь идет в первую очередь об организованной самодеятельности населения через общественные объединения широкого спектра, территориальные сообщества (или органы территориального общественного самоуправления), а также отдельных граждан, готовых к участию и участвующих в муниципальных выборах, референдумах, собраниях или конференциях по месту жительства, способных проявлять себя в других формах непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

В то же время происходящие в России трансформации сопровождаются проблемами социально-экономического развития, значительная часть которых приобретает наибольшую остроту на территориях муниципальных образований. У органов местного самоуправления отсутствуют возможности решать их самостоятельно. В этих условиях население, создавая общественные объединения, берет на себя решение вопросов местного значения, а значит и функции местного самоуправления. Тем самым общественные объединения институционализируются в качестве элементов системы местного самоуправления. Поэтому решение проблем их институ-

ционализации объективно выступает как развитие института местного самоуправления, роль которого чрезвычайно важна на современном этапе развития России.

Проблематика формирования социальной базы местного самоуправления приобретает особую значимость также в связи с необходимостью выработки стратегий устойчивого развития муниципальных образований с учетом региональной специфики и на основе внедрения новых технологий управления.

Однако если эмпирические социологические исследования, объектом которых является взрослое население, так или иначе проводятся (хотя нельзя сказать, что в объеме, достаточном для глубокой проработки вопросов формирования социальной базы местного самоуправления), то мнение по этим вопросам должностных лиц местного самоуправления высвечивается очень редко. Причины понятны: трудная достижимость этих респондентов, высокие издержки проведения экспертных опросов и др. Тем не менее именно от политики муниципальных властей в сфере развития общественных инициатив во многом зависят интенсивность и результативность процессов формирования социальной базы местного самоуправления.

Преодолеть эти пробелы в эмпирическом знании отчасти позволяют результаты социологического исследования, проведенного по инициативе Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований. Подготовка программы исследования и инструментария, анализ полученных данных выполнены автором данной статьи.

В ходе исследования были опрошены с февраля по апрель 2007 г. руководители более 3 тыс. российских муниципальных образований всех типов из 60 субъектов Российской Федерации, представляющих все федеральные округа. В массиве собранной информации, подлежащем математической обработке, содержатся 2852 анкеты. Для суммарных результатов по всем муниципальным образованиям статистическая погрешность не превышает 1,7%.

Участие населения в решении вопросов местного значения

Подавляющее большинство опрошенных (точнее – 91%) полностью разделяют точку зрения о том, что активная гражданская позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению социальной ситуации в муниципальных образованиях. Как говорит руководитель одного из внутригородских муниципальных образований города Москвы, «активная гражданская позиция жителей – залог эффективности работы депутатов». Надо сказать, что позиции глав муниципальных образований разных типов практически совпадают: доля придерживающихся этой точки зрения находится в интервале от 91 до 93%.

Некоторые респонденты разделяют эту точку зрения при определенных условиях. Они говорят, что активная гражданская позиция жителей способствует улучшению социальной ситуации в муниципальном образовании, «но в условиях взаимопонимания» (руководитель администрации одного из сельских поселений в республике Марий Эл), если действия жителей «разумны и носят конструктивный характер» (руководитель администрации одного из сельских поселений Кировской области), если они обоснованы «в пределах

действующего закона» (глава сельского поселения из Ставропольского края), «если активность направлена на консолидацию и созидание» (глава одного из муниципальных районов Архангельской области). «Активность жителей необходима, но она положительно влияет на ситуацию в городе только тогда, когда жители выступают с конструктивными предложениями, иначе социальное напряжение только растет», – говорит глава одного из городских округов Ростовской области.

Лишь 6% респондентов полагают, что активность жителей бесполезна и только мешает повышению ответственности местной власти и муниципальных служб за обстановку в муниципальном образовании. Руководитель одного из муниципалитетов на северо-западе столицы так синтезировал обе эти позиции в своем высказывании: «И то и другое. Часто бывает так, что активная гражданская позиция жителей помогает правильно принимать решения. Иногда активность жителей, замешанная на некомпетентности, сильно мешает».

Что препятствует активному участию населения в решении вопросов местного значения? В первую очередь, по мнению глав местного самоуправления, это привычка надеяться на готовое (74,2%). Во вторую очередь, безразличие к общим делам (54,8%), недостаток знаний и некомпетентность (48,4%), неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения (45%) и индивидуализм, когда «каждый сам за себя» (44,9%). На недостаток времени, чрезмерную занятость указывают 15% опрошенных. Каждый девятый причины неучастия населения в местном самоуправлении видит в недоверии органам местной власти (11,4%), каждый десятый – в отсутствии организации (10,4%). Это распределение мнений респондентов по предложенным вариантам ответов. Сами же респонденты в качестве препятствий для участия населения в решении вопросов местной жизни называют «разобщенность населения», «отсутствие культуры, традиций подобного участия», «неуверенность в завтрашнем дне, проблемы социального характера (низкая зарплата, отсутствие жилья, работы)», «лень», «оглядка на прошлое».

Интересно сравнить эти данные с результатами всероссийского социологического опроса населения, проведенного ГУ – Высшей школой экономики осенью 2007 г.¹. Согласно результатам этого опроса население среди препятствий активному участию в решении вопросов местной жизни на первый план выводит неверие в возможность оказывать влияние на принятие решения (38%), а также индивидуализм, когда «каждый сам за себя» (33%). Далее идут безразличие к общим делам (28%), недостаток времени, чрезмерная занятость (28%), низкое доверие к властям всех уровней (23%), отсутствие организации (22%). О привычке надеяться на готовое говорит лишь каждый пятый респондент (21%). Столько же ссылаются на недостаток знаний, некомпетентность. Таким образом, муниципальные руководители значительно чаще приписывают населению иждивенческие настроения, чем сами граждане отдают себе отчет в них.

Эти общие картины имеют характерные черты по отдельным типам муниципальных образований (табл. 1). Привычка надеяться на готовое стабильно занимает первое место – доля глав муниципальных образований, выделяющих ее в качестве препятствия, находится в интервале от 72 до 81%. В сельских поселениях на второе место выходит безразличие к общим делам (хотя само население ссылается на индивидуализм и неверие в возможность оказывать влияние), а в городских округах (так же, как и в Москве) – неверие в возможность оказывать влияние на

Таблица 1

**Препятствия активному участию населения
в решении вопросов местной жизни (%)**

Препятствия	Все опрошенные	Типы муниципальных образований			
		городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения	63,4	62,6	56,8	46,0	40,6
Недостаток знаний, некомпетентность	47,6	46,5	55,2	45,5	47,7
Недостаток времени, чрезмерная занятость	37,8	12,1	11,1	10,8	15,4
Индивидуализм, «каждый сам за себя»	31,7	38,4	34,5	43,7	47,9
Отсутствие организации	17,1	19,2	13,5	11,3	8,9
Привычка надеяться на готовое	73,2	71,7	68,2	80,8	75,2
Безразличие к общим делам	39,0	49,5	51,2	52,6	56,9

принимаемые решения. Недостатком времени и чрезмерной занятостью чаще других объясняют неучастие населения в местном самоуправлении в Москве, а индивидуализмом – в сельских поселениях (с этим полностью коррелирует мнение населения). Последнее переводит в разряд мифов распространенную точку зрения о том, что для российской деревни характерен общинный уклад жизни, изначально присущи отношения самоуправления и самоорганизации населения. Однако в результатах исследования мы находим аргументы в пользу этой точки зрения. Так, здесь несколько выше по сравнению с другими типами муниципальных образований оценка влияния угрозы общественного порицания со стороны соседей, коллег по работе, товарищей и близких в качестве мотива, который может подвигнуть местных жителей на участие в общественной жизни. Эту угрозу называют 5,6% руководителей сельских поселений, в то время как в городских округах лишь 2,9%, а в Москве еще меньше – на уровне 1,2% (табл. 1). Одновременно респонденты демонстрируют косвенные свидетельства того, что в сельской местности сильнее выражены отношения взаимопомощи. В качестве мотива участия в общественной жизни каждый четвертый сельский руководитель называет стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию, нуждающимся в материальной поддержке, в то время как в городах доля таких руководителей значительно меньше (11,4%). На этом фоне тревожно воспринимаются данные об актуальности проблемы распространения напряженных отношений между людьми, озлобленности: каждый четвертый глава сельского поселения (26,7%) и каждый пятый глава городского поселения (21%) полагают, что их население волнует эта проблема в ряду наиболее острых. В то же время эта проблема занимает внимание лишь каждого восьмого главы городского округа и каждого девятого главы муниципального района.

**Мотивы участия в общественной жизни,
в организованных по месту жительства мероприятиях (%)**

Мотивы	Все опрошенные	Типы муниципальных образований			
		городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию	56,5	67,6	63,1	70,3	52,7
Возможность решить волнующую лично проблему	47,1	53,3	51,5	46,8	45,5
Гарантии того, что эта деятельность принесет результаты	48,2	47,6	53,6	54,1	46,2
Нарушение своих прав и желание отстоять эти права или исправить нарушение	16,9	34,3	17,5	21,6	14,0
Возможность повлиять на политику местных властей	12,5	16,2	15,5	14,4	10,5
Желание или потребность осуществить какую-либо идею или проект, требующие коллективной поддержки	11,5	8,6	11,3	17,1	10,2
Осознание того, что это социально полезное и одобряемое большинством жителей дело	26,9	14,3	30,2	31,1	26,3
Возможность публично выразить протест местным властям и свое недовольство социальной обстановкой в муниципальном образовании	10,4	11,4	10,1	15,8	8,9
Понимание сути местного самоуправления, идей участия населения в решении вопросов местного значения	23,2	16,2	23,5	24,3	23,5
Возможность заработать	53,2	47,6	48,5	50,5	56,1
Осознание того, что участие в общественной жизни по месту жительства – это важный элемент демократии	19,2	15,2	14,2	22,1	20,0
Стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию, нуждающимся в материальной поддержке	22,2	11,4	19,1	19,4	24,0
Давление, указания со стороны руководства (домкомов, муниципальных служб, местных властей, руководителей предприятий и т.п.)	5,8	5,7	5,4	6,3	6,0
Угроза общественного порицания со стороны соседей по дому, коллег по работе, товарищей и близких	5,0	2,9	3,9	3,6	5,6
Затрудняюсь ответить		1,0	0	0,5	0,7

Таблица 3

**Оценки социальной базы местного самоуправления
(в разрезе типов муниципальных образований, %)**

Доля населения	Все опрошенные	Типы муниципальных образований			
		городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
до 10	12,2	8,8	9,7	15,7	11,2
11–24	14,7	18,8	15,9	11,9	14,4
25–50	49,8	53,8	46,2	52,2	50,9
51–70	18,5	16,3	22,8	14,5	18,7
71–100	4,7	2,5	5,5	5,7	4,8

Среди других мотивов, которые могли бы подвигнуть жителей на участие в общественной жизни, лидирующее место занимают четыре: возможность улучшить качество жизни, благоустроить окружающую территорию (56,5%); возможность заработать (53,2%); гарантии того, что эта деятельность принесет результаты (48,2%); возможность решить волнующую лично проблему (47,1%).

Роль этих мотивов существенно дифференцирована в муниципальных образованиях разных типов (табл. 2). Так, мотив инструментального характера – возможность заработать – чаще других упоминают руководители сельских поселений (56,1%). Однако не намного чаще его упоминают руководители муниципальных образований других типов; зато в Москве этот мотив считает значимым лишь каждый пятый респондент. В Москве же намного более выражены мотивы, связанные с возможностью оказывать влияние, – чаще других руководители московских внутригородских муниципальных образований называют в качестве мотивов общественной активности возможность повлиять на политику местных властей и публично выразить протест местным властям и свое недовольство социальной обстановкой в муниципальном образовании.

Участие в общественной жизни как способ защиты своих прав, надо сказать, чаще всего выделяют руководители городских территорий. Руководители больших и крупных городов воспринимают свое население как более прагматичное – они чаще других руководителей считают, что именно гарантия того, что эта деятельность принесет результаты, может подвигнуть население на участие в общественной жизни.

Характеристики социальной базы местного самоуправления

Всвязи с этим привлекает внимание вопрос о количественных характеристиках социальной базы местного самоуправления в российских муниципальных образованиях. Надо сказать, что каждый третий опрошенный затруднился дать ответ на вопрос, какая часть населения в его муниципальном образовании, по собственным оценкам, составляет социальную базу местного самоуправления. Распределение

мнений остальных респондентов показано в табл. 3. Чаще всего главы муниципальных образований позиционируют социальную базу местного самоуправления в интервале от 25 до 50% (практически каждый второй). Справедливости ради стоит отметить, что в условиях отсутствия четких критериев отнесения к социальной базе местного самоуправления респонденты сами выбирали, кого стоит относить к этой группе: только ли тех, кто участвуют в голосовании на муниципальных выборах, или еще актив общественных объединений, актив территориального общественно-самоуправления, кого-то еще. Например, в высказывании главы одного из северных сельских поселений с населением всего 264 человека просматриваются такие критерии: «Подавляющее большинство жителей активно принимает участие в выборах, но на этом, как правило, все заканчивается. Бытует мнение, что вот, выбрали главу, пусть теперь как хочет решает наши проблемы, мы свое дело сделали».

По разным типам муниципальных образований ярких различий в оценках социальной базы местного самоуправления не наблюдается (табл. 3). Средние оценки социальной базы в городских округах находятся на уровне 33,2%, в муниципальных районах – на уровне 35,5%, в городских поселениях – на уровне 37,3%, в сельских поселениях – на уровне 36,3%.

Респонденты называют конкретные социальные группы, которые составляют костяк социальной базы местного самоуправления в их муниципальных образованиях. Часто говорят в абстрактных категориях: «трудоспособное население», «бюджетники», называют пенсионеров, учителей, медицинских работников. В сельских поселениях также фигурируют особые социальные группы: «сельская интеллигенция» (работники библиотек, работники культуры, учителя, работники здравоохранения), сельский «средний класс» (к которому относят руководителей предприятий и организаций, коллективы крестьянских фермерских хозяйств и иных сельхозпредприятий, предпринимателей, фермеров и др., хотя и представители сельской интеллигенции теоретически могут быть отнесены к этой группе). Часто называют пенсионеров и ветеранов, хотя встречаются и противоположные точки зрения: «Социальную базу местного самоуправления составляет в основном интеллигенция: учителя школы, преподаватели лицеев, специалисты и руководители организаций; к сожалению, ветераны и молодежь на последнем месте» (сельское поселение Кировской области). В другом сельском поселении этого же субъекта федерации глава полагает, что социальную базу местного самоуправления составляет «небольшая часть населения, в основном члены общественных организаций, члены представительного органа власти, руководители бюджетных учреждений, организаций и предприятий».

Из региональных различий наиболее ярко просматриваются контрастирующие оценки социальной базы местного самоуправления в столичных внутригородских муниципальных образованиях по сравнению с другими субъектами РФ. Так, руководители органов местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях города Москвы в среднем относят к социальной базе местного самоуправления 19,3% местного населения, в то время как главы муниципальных образований, например, из Республики Марий Эл – 56,1%, из Республики Татарстан – 45,2, из Чувашской республики – 44,4, из Республики Мордовия – 40,6%, из Воронежской области – 38,9%.

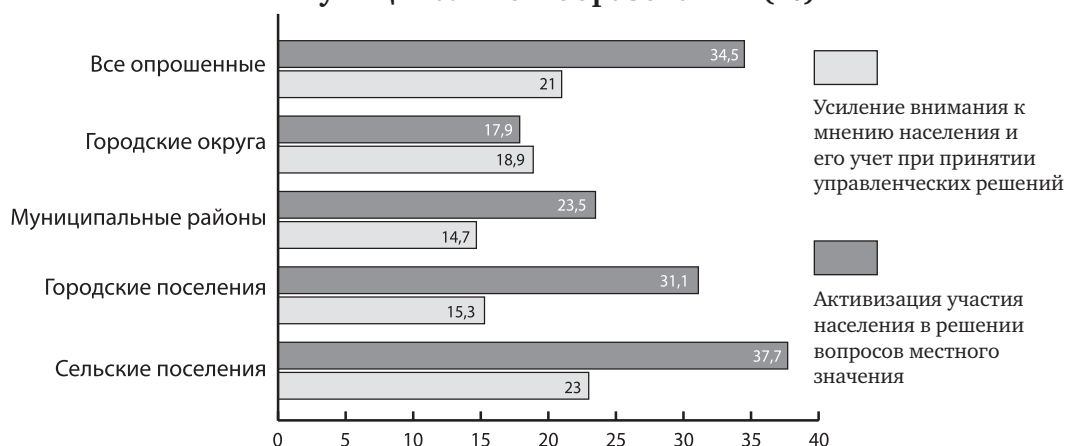
По мнению 80% респондентов из Москвы, социальная база местного самоуправления в их муниципальных образованиях составляет не более 30% взросло-

го населения. Отдельные штрихи общей картины по Москве имеют отражение в высказываниях руководителей внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга (города, имеющего, как и Москва, статус субъекта РФ) о социальной базе местного самоуправления: «Сегодня это пенсионеры, инвалиды, жители блокадного Ленинграда, бывшие малолетние узники фашистских лагерей, председатели и актив ЖСК, ТСЖ, школьный парламент ДДЮТ (старшеклассники школ округа). Это не более 1% от жителей спального района». Некоторые руководители органов местного самоуправления в Москве называют конкретные социальные группы, наиболее ориентированные на решение вопросов местного значения в столице. Это – объединения граждан по месту жительства (территориальные общины, товарищества собственников жилья, инициативные группы), члены и участники общественных организаций (советов ветеранов, советов старших по домам и по подъездам), ветераны, пенсионеры, студенты, школьники, работники социальной сферы. Также говорится о том, что к участию в общественной жизни по месту жительства более склонны граждане в возрасте от 40 до 70 лет и представители интеллигенции. Границы социальной базы вполне подвижны и могут расширяться. Например, руководитель муниципального образования из Северо-Восточного административного округа так говорит об этом: «Наиболее активная часть населения муниципального образования, которая определяет базу местного самоуправления, составляет ориентировочно численность до 5%, но эта численность населения может изменяться, когда затрагиваются групповые интересы жителей».

Высокие средние оценки социальной базы местного самоуправления по отдельным субъектам РФ не являются подтверждением более высокой общественной активности населения по участию в местном самоуправлении в этих субъектах. Косвенным подтверждением этого является распределение мнений респондентов по вопросу о том, в какой мере население муниципального образования осознает значение местного самоуправления. Так, в целом по всему массиву лишь 13,2% ре-

Рисунок 1

Активизация участия населения в решении вопросов местного значения и усиление внимания к мнению населения как возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании (%)

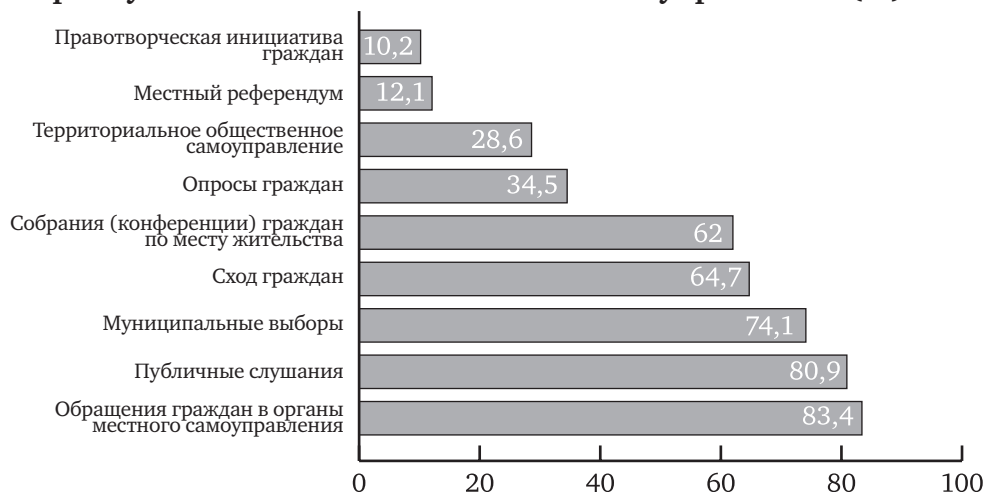


спондентов полагают, что население в их муниципальном образовании в полной мере осознает значение местного самоуправления в развитии гражданского общества и активно реализует свои права. Почти 75% респондентов говорят о том, что население не в полной мере осознает значение местного самоуправления и малоактивно. Что же касается отдельных субъектов РФ, то в Республике Марий Эл, где самые высокие оценки доли населения, составляющего социальную базу местного самоуправления, доля глав муниципальных образований, считающих, что население активно реализует свои права и в полной мере осознает значение местного самоуправления, составляет не больше, чем в среднем по массиву, – 12,4%. Хотя справедливости ради отметим, что просматривается положительная зависимость между оценкой социальной базы по субъекту и долей руководителей, разделяющих эту точку зрения относительно населения своего муниципального образования, в республиках Татарстан и Мордовия, Чувашской республике, Краснодарском крае, Ростовской области и Волгоградской области.

Вообще говоря, вопросы формирования социальной базы местного самоуправления заслуживают в России самого пристального внимания. Это мнение бытует не только в академическом сообществе заинтересованных в научном развитии этой тематики людей, но и актуализировано в сознании многих муниципальных руководителей. На активизацию участия населения в решении вопросов местного значения как на возможность улучшения социально-экономической ситуации надеется каждый третий глава муниципального образования, а на усиление внимания к мнению населения и его учет при принятии управленческих решений – каждый пятый (рис. 1). Дифференциация позиций респондентов в этом вопросе по отдельным типам муниципальных образований очевидна: большую заинтересованность демонстрируют руководители сельских поселений. Ведь, например, «объединение нескольких администраций в одно поселение не дает положительного эффекта, трудно охватить вниманием все население, проживающее в нескольких селах, удаленных друг от друга на 15 километров», – выражает общее мнение руководитель одного из сельских поселений Ростовской области.

Рисунок 2

Формы участия населения в местном самоуправлении (%)



Реализация форм участия населения в местном самоуправлении

Что касается форм участия населения в местном самоуправлении, то самыми распространенными формами, судя по ответам глав муниципальных образований, являются обращения граждан в органы местного самоуправления и публичные слушания (рис. 2). В соответствии с законодательством граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения. Под обращениями принято понимать изложенные в устной или письменной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе коллективные обращения граждан. Судя по ответам респондентов, в 83,4% муниципальных образований имеют место обращения граждан в органы местного самоуправления, причем по отдельным типам муниципальных образований эта доля находится в интервале от 82 до 91% (табл. 4). Однако социальная реальность предоставляет нам факты, свидетельствующие о еще большем распространении этой формы участия населения в местном самоуправлении. При этом считают эту форму наиболее полезной в современных условиях лишь 71,9% опрошенных.

Институт публичных слушаний в муниципальных образованиях является важным нововведением федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 г. Правовые рамки, регламентирующие проведение публичных слушаний, позволяют говорить о новом качественном отличии этого института от сложившегося представления о депутатских и парламентских слушаниях, широко практикуемых в различных муниципальных образованиях. Им дан статус организационной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Публичные слушания можно определить как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством проведения собраний жителей муниципальных образований для публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов. После вступления в действие новой редакции Федерального закона в полном объеме обязательному рассмотрению на публичных слушаниях подлежат: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования; вопрос о преобразовании муниципального образования. Пока публичные слушания проходят в 80,9% российских муниципальных образований, при этом лишь каждый второй респондент считает эту форму участия населения в местном самоуправлении полезной.

В 62–64% обследованных муниципальных образований проходят собрания (конференции) и сходы по месту жительства, но считает эту форму полезной большее число респондентов – 80,3% всех опрошенных (чаще всего в малых городах и сельской местности). Собрания и конференции по месту жительства проходят чаще всего в городских поселениях и округах, а сходы – на селе. При этом первые являются формой реализации территориального общественного самоуправления (ТОС), о фактическом осуществлении которого в своем муниципальном образовании сообщили лишь 28,6% глав муниципальных образований. Такая разница в ответах респондентов связана, по-видимому, с тем, что ТОС ассоциируется респондентами больше с наличием институциональной структуры, чем с соответствующими соци-

Таблица 4

**Формы участия населения в местном самоуправлении
(в разрезе типов муниципальных образований, %)**

Формы	Типы муниципальных образований			
	городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Публичные слушания	86,9	83,5	83,0	79,9
Местный референдум	9,3	14,7	8,5	12,0
Муниципальные выборы	86,9	86,1	86,5	69,7
Обращения граждан в органы местного самоуправления	88,8	86,9	90,6	81,7
Опросы граждан	64,5	41,8	35,9	31,4
Правотворческая инициатива граждан	20,6	13,1	10,8	9,1
Собрания (конференции) граждан по месту жительства	75,7	60,8	67,3	61,1
Сход граждан	40,2	70,4	49,8	66,9
Территориальное общественное самоуправление	51,4	35,3	30,5	26,2
Другое	0,9	0,3	0,4	0,2

альными практиками в поведении граждан. Таким образом, можно полагать, что территориальное общественное самоуправление имеет оформление на институциональном уровне (закреплено в специальных нормативных правовых актах, имеет организационные структуры в виде советов микрорайонов, уличных комитетов и т.д.) в каждом втором городском округе, в каждом третьем муниципальном районе, почти в каждом третьем городском поселении и каждом четвертом сельском поселении (табл. 4). Однако социальные практики общественной активности по месту жительства, выраженные в проведении субботников, собраний по месту жительства, участия населения в благоустройстве, организации досуга по месту жительства, имеют место в подавляющем большинстве российских муниципальных образований. Очень важно фиксировать на этом внимание и понимать масштаб распространения территориального общественного самоуправления, поскольку именно органы ТОС должны быть самыми ближайшими и надежными партнерами органов власти в решении вопросов местной жизни. Эту форму участия населения в местном самоуправлении считают полезной в современных условиях 67,3% опрошенных глав городских округов, 43,4% глав муниципальных районов, 39,5% глав городских поселений и 30,2% глав сельских поселений. Видно, что ценность этого ресурса для глав уменьшается по мере сокращения дистанции между органами власти и населением. Однако при этом именно главы малых городов полагают, что их население больше всего страдает от плохого отношения самих жителей к сохранности жилья и дворовых территорий.

С другой стороны, смысл самого понятия «самоуправление» искажается, когда мы имеем дело с организацией власти в крупном городе, поскольку власть там отчуждена от населения примерно в той же степени, что и в субъекте федерации.

Таблица 5

**Формы участия населения в местном самоуправлении
(по типам городов, %)**

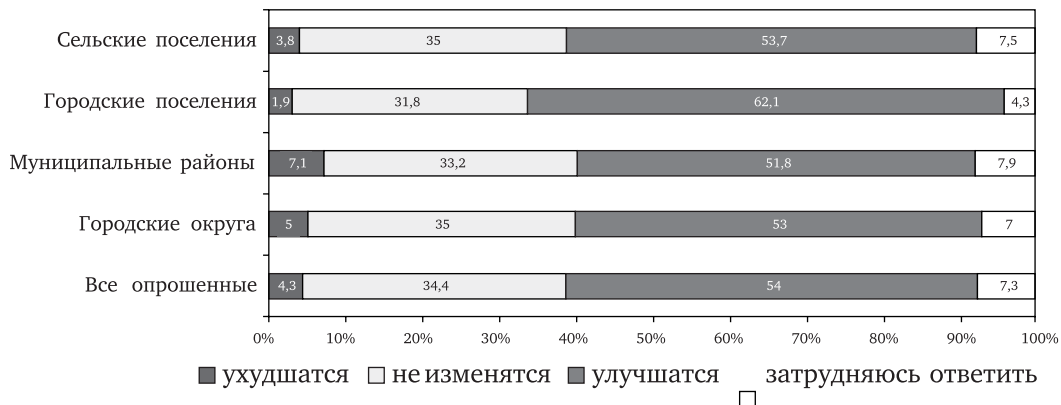
Формы	Типы городов			
	малые	средние	большие	крупнейшие
Публичные слушания	84,4	100,0	89,5	100,0
Местный референдум	10,1	12,0	5,3	8,3
Муниципальные выборы	88,2	92,0	100,0	83,3
Обращения граждан в органы местного самоуправления	91,6	96,0	100,0	100,0
Опросы граждан	41,4	64,0	68,4	66,7
Правотворческая инициатива граждан	12,7	12,0	26,3	16,7
Собрания (конференции) граждан по месту жительства	65,8	76,0	78,9	58,3
Сход граждан	48,5	48,0	52,6	33,3
Территориальное общественное самоуправление	27,4	64,0	63,2	75,0
Другое	0,4	0	5,3	0

Например, город Новосибирск опережает по числу жителей 50 субъектов Российской Федерации, в границах которых созданы органы государственной власти и отдельные муниципальные образования с органами местного самоуправления. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., на территории города проживало 1425,6 тыс. человек. Самый близкий по численности – Ханты-Мансийский автономный округ, на территории которого расположено 106 самостоятельных муниципальных образований. Такой характер управления частично компенсируется самоуправляющимися сообществами на внутригородских территориях – объединениями граждан по месту жительства, функционирующими в системе территориального общественного самоуправления. Они исполняют роль посредников между населением и органами власти. Тем самым устанавливается стабильная обратная связь с населением через институты гражданского общества. Кстати сказать, территориальное общественное самоуправление развивается в 75% крупнейших городов с населением свыше 500 тыс. человек, главы которых приняли участие в опросе, в 63–64% – средних и больших городов и лишь в 27% малых городов (табл. 5).

Надо сказать, что влияние населения на решение вопросов местного значения пока оценивается главами муниципальных образований не очень высоко – на уровне 2,49 балла по 4-балльной шкале (от 1 – «не влияет совсем» до 4 – «влияет определяющим образом»). Выше всего его влияние оценивается в городских и сельских поселениях. Влияние же территориального общественного самоуправления и того меньше – 1,94 балла. Однако если принять во внимание только те муниципальные

Рисунок 3

Каким изменениям будут способствовать нормы Федерального закона № 131-ФЗ в сфере взаимоотношений органов местного самоуправления с населением



образования, где оно действительно функционирует, то эта оценка увеличится уже до 2,23 балла, а оценка влияния «неорганизованного» населения уменьшится на 0,08 балла. Эта картина становится еще более оптимистичной, если принять во внимание такой факт: каждый второй респондент полагает, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ будут способствовать улучшению взаимоотношений органов местного самоуправления с населением (рис. 3).

В то же время другие социологические опросы фиксируют изменение отношения населения к своей роли в жизни населенных пунктов. Так, по данным опроса населения восьми крупных городов (Барнаул, Благовещенск, Кемерово, Новокузнецк, Новосибирск, Омск, Чита, Южно-Сахалинск), проведенного в 2002 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, произошло преодоление представления о том, что население никак не может влиять на решение местных вопросов, долгое время бытовавшего в сознании большинства жителей². От 10 до 15% опрошенных назвали в качестве потенциального субъекта влияния самих жителей – и это относительно высокая степень влияния, поскольку в ранее проводимых опросах населению отводилась меньшая роль.

Согласно данным всероссийского социологического опроса, проведенного ГУ – Высшей школой экономики совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» осенью 2007 г., 12% россиян полагают, что население в большей степени влияет на ситуацию в их городе (селе, поселке), причем без особой разницы по отдельным типам поселений³. Однако существенная разница обнаруживается в ответах респондентов по отдельным субъектам РФ. Так, примерно каждый пятый респондент из Республики Марий Эл, Оренбургской, Амурской, Брянской, Курской и Калининградской областей (20–23%) разделяют эту точку зрения, в то время как, например, лишь 4% жителей Приморского края и 5% жителей Воронежской области называют население в ряду субъектов, которые в большей степени влияют на ситуацию в их городах, селах и поселках.

Однако территориальному общественному самоуправлению, общественным и другим негосударственным некоммерческим организациям население отводит

еще более скромную роль. Лишь 2–3% россиян называют их в ряду субъектов, в наибольшей степени влияющих на местную ситуацию. Однако на примере конкретных муниципальных образований мы убеждаемся, что ТОС реально могут стать заметными субъектами социально-экономического развития города. Так, сегодня в Новосибирске действуют 88 советов микрорайонов и более 16 000 старших по домам, подъездам, председателей уличных комитетов и других активистов. Они занимаются благоустройством территорий, оказывают помощь ЖЭУ, проводят культурно-массовые и спортивные мероприятия, занимаются профилактикой правонарушений, ведут социальную работу с ветеранами, инвалидами, малоимущими, молодежью, решают другие задачи по месту жительства.

Обозначенные выше формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности воплощаются в практике взаимодействия мэрии этого города и объединений граждан по месту жительства. Например, для выработки совместных стратегических направлений работы и решения текущих проблем в Новосибирске действует Консультативный совет по территориальному общественному самоуправлению. Актив ТОС участвует в совещаниях глав районных администраций и ЖЭУ, вносит свои предложения при формировании планов социально-экономического развития территорий. Более того, активисты ТОС выступают общественными контролерами, без подписей которых не будут приняты работы по ремонту внутриквартальных проездов и благоустройству. При подготовке к зиме тосовцами проводятся рейды и обследования жилых домов – таким образом, они принимают непосредственное участие при формировании паспортов готовности к новому отопительному сезону.

В Новосибирске разработана система материального поощрения старших по домам и подъездам, председателей уличных комитетов и советов микрорайонов. Причем это не простое оказание финансовой поддержки органам ТОС со стороны мэрии, а признание их значимого вклада в развитие города. Начиная с 2005 г., в бюджете города закладываются средства и на текущую работу органов ТОС. В 2006 г. на эти цели бюджет выделил почти 5,5 млн. руб. Еще одной формой взаимодействия мэрии города с органами ТОС стало их участие в городских комплексных целевых программах (муниципальная программа благоустройства внутриквартальных территорий, программы «Ветхое жилье», «Модернизация лифтового хозяйства», «Спортивный город»).

Среди других форм участия населения в местном самоуправлении главы муниципальных образований упоминают также реализацию правотворческой инициативы граждан и опросы граждан. Под правотворческой инициативой понимаются такие общественные отношения, которые складываются в результате деятельности граждан по разработке и внесению в органы местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения. Судя по ответам респондентов, эта форма участия населения в местном самоуправлении имеет место в каждом десятом муниципальном образовании, причем чаще всего среди городских округов.

* * *

По понятным причинам вопросы формирования социальной базы местного самоуправления вряд ли когда-нибудь станут объектом государственной заботы и внимания. Совершенно естественно, когда сами муниципальные органы власти способствуют вовлечению общественности в решение вопросов местного

значения, устанавливают партнерские отношения с общественными и другими негосударственными некоммерческими организациями, ежедневно вносящими свой вклад в социально-экономическое развитие муниципальных образований, в повышение качества жизни населения. Содействие формированию институтов гражданского общества на территории муниципальных образований должно стать одной из задач местного самоуправления. Однако дискуссии о гражданском обществе в масштабах конкретных муниципальных образований допускают значительную долю неопределенности в применении этого понятия, устранить которую позволяет введение понятия «гражданское сообщество». Гражданские сообщества обладают четырьмя основными характеристиками:

- они формируются на территориях муниципальных образований;
- они представляют собой специфическую совокупность общественных отношений, социальных связей и институтов, основными субъектами которых являются граждане и их добровольные объединения, способные конструктивно взаимодействовать во имя общих целей;
- взаимодействие внутри гражданских сообществ выходит за рамки процессов между гражданами и добровольными объединениями, поскольку они взаимодействуют с различными институтами внешней среды – органами государственной власти, органами местного самоуправления, коммерческими организациями;
- цели взаимодействия направлены на достижение общественного блага.

Заметим, что формирование гражданских сообществ – это не дело «населения вообще». Ведь, согласно опросам ГУ–ВШЭ, только 7% россиян в полной мере чувствуют ответственность за то, что происходит в их городе (селе, поселке); однако каждый пятый чувствует ответственность за то, что происходит в его доме и дворе, в полной мере; еще 28% россиян чувствуют за это ответственность в значительной мере⁴. Это является дополнительным аргументом в пользу разработки и реализации целевых программ повышения общественной активности в российских муниципальных образованиях с тем, чтобы направить потенциал самоорганизации населения на помощь органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения, что в условиях ограниченности ресурсов приобретает особую значимость.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Использовалась многоступенчатая стратифицированная территориальная случайная выборка респондентов объемом 3058 чел. Сбор информации по заказу ГУ–ВШЭ был осуществлен Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение».
- ² Социально-экономическая ситуация в городах Сибири и Дальнего Востока // Материалы XIX Общего собрания Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Новосибирск: Исполнительная дирекция АСДГ, 2003. С. 14.
- ³ Использовалась территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств в 68 субъектах РФ общим объемом 34 000 респондентов.
- ⁴ Использовалась территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств в 68 субъектах РФ общим объемом 34 000 респондентов. Сбор информации осуществлен Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» осенью 2007 г. Инструментарий был подготовлен Лабораторией исследования гражданского общества ГУ–ВШЭ.