

ВКЛЮЧЕНИЕ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ МАЛОГО ГОРОДА

И. А. Зайцева, А. В. Толочко

Елецкий государственный университет имени И. А. Бунина

Поступила в редакцию 17 декабря 2015 г.

Аннотация: в статье рассмотрена специфика участия граждан в принятии решений в вопросах управления муниципальным образованием как институт гражданского общества в условиях малого города. В качестве объектов исследования выступили нормативно-правовые документы регионального и местного уровней, регламентирующие механизмы взаимодействия органов власти и населения в процессе принятия решений на муниципальном уровне. Авторы статьи анализируют уровень осведомленности граждан о формах участия в принятии решений, уровень гражданской активности населения в условиях малого города, причины снижения активности жителей муниципальных образований в процессе решения проблем муниципалитетов, а также факторы, способные стимулировать активность граждан в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: гражданское общество, местное самоуправление, население муниципального образования.

Abstract: this article describes the specifics of the participation of citizens in decision-making in the management of a municipality as an institution of civil society in the conditions of the small city. The objects of study are legal documents of the regional and local level governing mechanisms of interaction between the authorities and the public in decision-making at the municipal level. Authors of article analyze the level of awareness of citizens on forms of participation in decision-making, level of civil activity of the population in the conditions of the small city, the reason of decrease of the activity of inhabitants of municipalities in the course of the solution of problems of municipalities, and also factors capable to stimulate activity of citizens in the sphere of local government.

Key words: civil society, local government, population of municipality.

Среди наиболее важных проблем местного самоуправления в современном обществе выделяется проблема недостаточно активного участия населения в решении вопросов местного значения. Местное самоуправление, являясь наиболее близким к населению уровнем публичной власти, должно основываться на активном гражданском участии населения в решении проблем местного значения на уровне муниципалитетов. Именно на местном уровне в системе местного самоуправления формируются навыки демократического участия населения в решении государственных проблем.

Исследование участия граждан в процессе принятия решений важно для формирования эффективных моделей агрегирования и артикуляции интересов и потребностей акторов социальных и политических процессов и их внедрения в управленческий процесс. Именно от социальной активности, гражданственности населения, от готовности граждан к добровольному объединению для решения своих проблем зависит успешное развитие местного самоуправления.

Необходимость комплексного анализа форм участия граждан в принятии решений в условиях малого города на уровне муниципалитетов обусловила выбор темы статьи. Социальная инфраструктура малых городов оказывается в значительной степени подвержена кризисным изменениям. Они характеризуются тем, что сокращается рынок труда и услуг, ухудшаются социально-экономические показатели качества жизни, сокращаются возможности политического участия граждан в жизни общества.

Участие граждан в местном самоуправлении является основой конституционного строя в РФ и одним из важных принципов функционирования органов муниципальной власти, что закреплено Конституцией РФ. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ определено, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [1]. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» [там же].

Конституционные принципы местного самоуправления в Российской Федерации соответствуют демократическим принципам данного института, закрепленным Европейской хартией местного самоуправления. В 1998 г. Российской Федерацией была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления (ФЗ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ) [2].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил формы осуществления населением местного самоуправления и участия в осуществлении местного самоуправления (глава 5). Рассмотрим данные формы. Самым важным институтом получения практических результатов общественных стремлений является местный референдум (ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ). С помощью референдума граждане способны разрешать возникающие и предотвращать потенциально возможные конфликты между властью и обществом. Это позволяет снять напряжение в обществе, повысить уровень доверия населения к власти. С помощью референдума граждане получают возможность непосредственно воздействовать на формирование политики местных властей. Органы местного самоуправления имеют возможность сверять свои решения с мнением народа с помощью референдума. Не менее важны муниципальные выборы (ст. 23 ФЗ № 131-ФЗ). Цель такой формы участия граждан, как голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, – отзыв лица, утратившего доверие (ст. 24 ФЗ № 131-ФЗ). Цель проведения схода граждан – осуществление полномочий представительного органа муниципального образования (ст. 25 ФЗ № 131-ФЗ). Цель выдвижения правотворческой инициативы – внесение в органы местного самоуправления проекта муниципального правового акта (ст. 26 ФЗ № 131-ФЗ). Такая форма участия, как территориальное общественное самоуправление (ст. 27 ФЗ № 131-ФЗ), представляет форму самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории поселения. Цель территориального общественного самоуправления – самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения. Осуществление территориального общественного самоуправления на практике реализуется непосредственно населением посредством проведения собраний (ст. 29) или конференций (собрание делегатов) (ст. 30) граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Законом также закреплены такие формы участия, как публичные слушания (ст. 28), опрос граждан (ст. 31), обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32) [3].

Современная политическая практика предполагает использование и других форм гражданского участия: массовые акции, создание консультативных структур (например, общественные приемные), делегирование представителей в принимающие решения органы, независимая экспертиза, информационно-образовательные формы, исследование общественного мнения по проблемам муниципалитета, создание СМИ, использование общественных приемных, «горячих телефонов» и т. п.

В качестве рабочей гипотезы исследования следует рассматривать то, что во многих муниципальных образованиях городского и районного уровней основной формой демократии на практике, реально используемой населением, являются муниципальные выборы. Иные инструменты демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными, и их реализация на практике возможна, но не всегда используются гражданами.

Обзор научной литературы

В зарубежной и отечественной политической мысли сформировалось научное понимание проблемы участия граждан в процессе принятия решений, механизмов и способов воздействия населения на органы муниципальной власти. Работы С. Вербы, Г. Алмонда, Р. Даля, Л. Милбрайта, С. Липсета [4–7] и др. посвящены категории политического участия, рассматриваемой как деятельность группы лиц, руководствующихся политическими интересами. Различные аспекты политического участия освещены в трудах отечественных философов, политологов, социологов Е. Я. Сергеевой, Н. Д. Уваровой, Е. А. Ануфриева [8–10] (работы по теории политического участия); Н. П. Поливаевой, И. Н. Гавриловой, А. Ю. Горохова [11–13] (исследования, посвященные конкретным формам этого участия); А. И. Киричек, Д. А. Левчик, Э. Г. Левчик, А. Н. Савельева [14–16] (труды о проблемах институционализации гражданского общества в России, политическом сознании, политическом поведении); А. Л. Лабунского, А. В. Соколова [17; 18] (работы, посвященные проблемам участия граждан на местном уровне).

Методы анализа и измерения

Основными методами исследования проблемы участия населения в местном самоуправлении в современной России выступили следующие методы анализа: проведение анализа законодательства РФ в сфере участия граждан в местном самоуправлении, опрос населения муниципального образования (в форме анкетирования) (респондентами выступило население г. Ельца Липецкой области: 600 чел. в 2014 г., 1000 чел. в 2015 г.).

Результаты исследования проблемы участия населения в местном самоуправлении в современной России в условиях малого города

Как показали результаты исследования, проведенного в г. Ельце Липецкой области, тенденция дистанцирования российских граждан от власти сохраняется.

Среди наиболее известных форм участия населения в принятии решений респондентами были названы: выборы (81,67 %); обращение в СМИ (31,67 %); обращения в органы управления (31,33 %); сходы, собрания, конференции (30,38 %); участие в акциях протеста (20 %); публичные слушания (17 %); охрана общественного порядка (15,67 %). Малоизвестными для респондентов являются такие формы участия, как работа общественного территориального управления (8,17 %), участие в работе совещательных органов при органах управления (6,17 %), правотворческая

инициатива (5,83 %), общественная экспертиза решений (3,83 %).

При достаточном уровне осведомленности граждан о формах участия в принятии решений респонденты продемонстрировали невысокий уровень гражданской активности, в данных формах участия в решении проблем муниципалитета. На вопрос: «В каких формах гражданского участия Вы принимали участие за последний год?» респонденты ответили следующее: выборы (60 %); сходы, собрания, конференции (13,17 %); обращения в органы управления (10,67 %). Непопулярными формами участия в принятии решений являются обращение в СМИ (4,33 %); работа общественного территориального управления (1,5 %); охрана общественного порядка (2,83 %); публичные слушания (6,67 %); правотворческая инициатива (1 %); участие в работе совещательных органов при органах управления (0,83 %) (рис. 1).



Рис. 1. Формы общественного участия граждан в принятии решений за последний год

По результатам опроса число не участвующих респондентов в выборах составляет только 4,67 %; 46,5 % ответили, что принимают «всегда, не пропускают ни одни из них»; 33,5 % опрошенных «стара-

ются принимать участие, если позволяет время», а 11,33 % респондентов принимают участие «редко, от случая к случаю» (рис. 2).



Рис. 2. Электоральная активность граждан

Распространенной формой участия граждан в решении местных проблем (вопрос предполагал анализ гражданской активности за последние 2–3 года), наряду с «выборами местных органов власти» (58,17 %), является «участие в собраниях

(жильцов дома, жителей города/села, жителей района) – 30,83 %. 17,33 % опрошенных не принимали участие ни в каких формах участия для решения местных проблем (рис. 3).

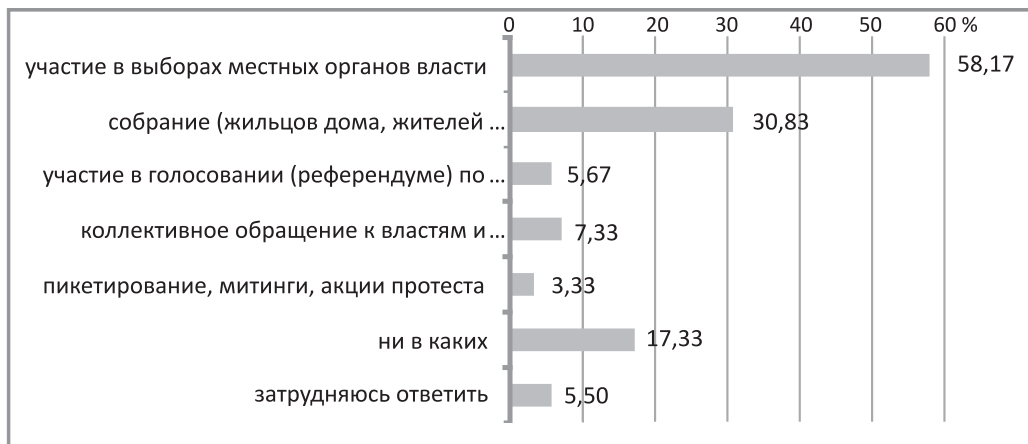


Рис. 3. Формы общественного участия граждан в принятии решений за последние 2–3 года

Низкий уровень социальной активности демонстрируют ответы на вопрос: «Вы обращались в органы управления?». 70,17 % опрошенных не обращались в органы управления; 12,17 % опрошенных обращались с жалобой и только 9,83 % – с предложениями; 5,67 % – по заявлению о содействии в реализации конституционных прав, а 4,83 % – по заявлению, содержащему сообщение о нарушении законов, недостатках в работе госорганов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Для прогнозирования перспектив развития местного самоуправления исключительно важным явля-

ется изучение степени готовности граждан принимать участие в решении местных проблем. 54,67 % выразили готовность принять участие в выборах местных органов власти; 35 % готовы участвовать в разных формах собраний (жильцов дома, жителей города/села, жителей района); 27 % готовы принять участие в голосовании (референдуме) по вопросам местного значения; 19,83 % – в коллективных обращениях к властям и органам местного самоуправления; 9,33 % – в пикетировании, митингах, акциях протеста (рис. 4).



Рис. 4. Готовность граждан в принятии общественного участия для решения местных проблем

В случае массовых выступлений против падения уровня жизни в защиту прав готовы принять участие в массовых выступлениях 47 % респондентов. Однако реально принимали участие в акциях протеста только 1,67 % опрошенных.

22,33 % респондентов постараются самостоятельно изменить условия своей жизни в случае, если ак-

туальные для них проблемы не будут решаться; 18,67 % готовы обратиться за помощью в местные органы власти; 15 % выразили готовность обратиться с жалобой; для 14,17 % решение их проблем возможно посредством использования личных связей; 12,33 % опрошенных ничего не будут предпринимать, «так как не верят, что можно чего-либо изменить», 9,17 % от-

метили возможность голосования на выборах за кандидата или партию, «которые выступают против сегодняшней власти»; 9,33 % «обратятся за помощью в

администрацию области»; 7,67 % «обратятся за помощью в федеральные органы власти»; 7,67 % «примут участие в различных акциях протеста» (рис. 5).



Рис. 5. Готовность граждан к активному влиянию на органы местного самоуправления в случае необходимости решения актуальных для них проблем

Анализ причин, препятствующих, по мнению респондентов, активному участию населения в решении вопросов местной жизни, показал следующее: отсутствие веры в возможность оказать влияние на принятие решения (43,33 %); низкое доверие к властям разного уровня (41,33 %); безразличие к общественным делам (17,67 %); недостаток знаний, некомпетентность (16,33 %); неуверенность в том, что

другие граждане поддержат (10,67 %). «Антистимулами» участия в решении вопросов местной жизни являются, по мнению респондентов, и эгоистические причины, такие как «индивидуализм» (6 %), привычка надеяться на все готовое (8,5 %). Некоторые ельчане указывают и такие причины, как непопулярность этой деятельности среди населения (6,5 %) (рис. 6).



Рис. 6. Причины, препятствующие активному общественному участию граждан в принятии решений

Анализ факторов, способных стимулировать активность граждан в сфере местного самоуправления, показал, что одним из потенциальных стимулов участия в общественной жизни для 39,83 % является «возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию и т. п.». Не менее важным стимулом для 33,67 % горожан является «гарантия того, что эта деятельность принесет результаты». Для 19,83 % опрошенных стиму-

лом является «возможность решить действительно волнующую личную проблему», а для 16,33 % – «желание отстоять личные права и права своих близких, исправить нарушение этих прав в случае их нарушения». Почти каждый пятый респондент (19,83 %) значимым для себя называет фактор «возможность решить проблему, действительно волнующую человека лично». «Возможность заработать» 12,17 % опрошенных рассматривают для себя как стимул к

участию в жизни города; 12,83 % опрошенных ответили, что подвинуть их к участию в общественной жизни могло бы «стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию». Такие факторы стимулирования участия, как возможность повлиять на политику городских властей (8,67 %); осуществление какой-либо идеи или проекта, требующих коллективной поддержки (7 %); понимание того, что участие в общественной жизни города – это важный элемент демократии (5,83 %); понимание того, что это социально полезное и одобряемое большинством горожан дело (4,83 %); возможность публично выразить протест городским властям (3,17 %); давление, указания со стороны руководства (1,83 %); угроза общественного порицания со стороны коллег, соседей, близких (1 %), оказались менее значимыми для жителей города.

Участие граждан в местном самоуправлении и степень их реального влияния на местные решения значительно зависят от того, насколько гарантирован законодательством страны доступ граждан к информации, существующей в местном самоуправлении. В ходе изучения уровня информационной открытости органов местного самоуправления среди респондентов (было опрошено 1000 чел. в 2015 г.) выяснялось, из каких источников граждане узнают о деятельности органов местного самоуправления. Источниками получения информации о деятельности органов местного самоуправления для респондентов являются региональные, местные телеканалы (39,2 %); официальные сайты органов государственной, муниципальной власти (18,8 %); центральная, региональная, местная пресса (16,7 %); региональные, местные радиостанции (14,2 %); региональные, местные интернет-СМИ (16,7 %); информационные стенды в помещениях, занимаемых государственными органами (12,8 %); личное общение с госслужащими (13,3 %).

Таким образом, результаты исследования показали, что на практике единственной формой непосредственной демократии, реально используемой населением, являются муниципальные выборы. Местное сообщество рассматривает себя как объект управления и представляет собой пассивное социальное образование. Приоритетным направлением государственной политики в области местного самоуправления должна стать политическая социализация граждан, а именно пропаганда среди населения идей и преимуществ местного самоуправления, формирование у жителей муниципальных образований навыков самоуправленческой деятельности. Совершенно очевидно, что в будущем граждане будут лучше информированы благодаря еще большей скорости распространения новостей и прямым контактам с городской администрацией. Это приведет к росту уровня требований, предъявляемых гражданами местным властям, уровня их ожиданий.

Исходя из этого органы местного самоуправления должны из потребителей информации перейти в разряд основных координаторов и регуляторов информационных потоков. Это означает, что структурные подразделения органов местного самоуправления и их руководители должны понимать коммуникацию как двусторонний, интерактивный процесс, где сообщество и отдельные граждане участвуют в процедурах планирования и принятия решений, как объективный процесс, способствующий существенному улучшению качества жизни на местах и формированию у граждан духа социальной общности. В целях решения вопросов местного значения возможно использование таких форм и способов, как специальные циклы радио- и телевизионных программ, публикации в местных СМИ, создание специальных интернет-ресурсов, привлечение к этому процессу депутатов представительных органов, создание пресс-центров (служб), а также создание муниципальных печатных изданий для публикации муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации. Позитивную роль в информационной открытости представительных органов муниципальных образований может сыграть создание интернет-портала как информационной системы, объединяющей информационные потоки всех муниципальных образований региона. Не менее важным является создание условий для поддержки общественных организаций. По мнению представителей местного самоуправления и государственных администраций, общественные организации выступают своеобразной прослойкой между гражданами и властью. Совместная работа, в которой участвуют все стороны: и местные государственные администрации, и местные советы, и общественные организации, повысит эффективность управления муниципальным образованием.

Данные мероприятия позволят создать условия, при которых население муниципальных образований не только осознает свои права, но и сформирует реальные способности самостоятельно и ответственно решать их насущные проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2559224/#ixzz3whK0e23x>

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2015). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571

4. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – М., 1992. – № 4. – С. 125–132.

5. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль. – М., 2003.

6. Milbrath L. W. Political Participation / L. W. Milbrath. – Chicago, 1965.

7. Липсет С. М. Роль политической культуры / С. М. Липсет // Пределы власти. – М., 1994. – № 2–3. – С. 15–27.

8. Сергеева Е. Я. Политическое участие и политическая ориентация как объект прогнозирования / Е. Я. Сергеева // Политолог : взгляды на современность. – М., 1995. – № 8. – С. 28–29.

9. Уварова Н. Д. Проблема политического участия в отечественной литературе / Н. Д. Уварова // Проблемы политологии и политической истории. Вып. 6. – Саратов, 1996. – С. 148–167.

10. Ануфриев Е. А. Политическая социализация личности как проблема современной политологии / Е. А. Ануфриев // Вестник Московского университета. – Сер. 18: Социология и политология. – М., 1997. – № 3. – С. 7–35.

11. Поливаева Н. П. Политическое сознание россиян в 90-е годы : состояние и некоторые тенденции разви-

тия / Н. П. Поливаева // Вестник Московского университета. – Сер. 12: Политические науки. – М., 1997. – № 5. – С. 43–49.

12. Гаврилова И. Н. Политическая социализация молодых / И. Н. Гаврилова // Свободная мысль. – М., 1996. – № 7. – С. 18–20.

13. Горохов А. Ю. Ценностно-смысловые основания политического участия активных сторонников политических партий / А. Ю. Горохов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – СПб., 2008. – № 54. – С. 348–350.

14. Киричек А. И. К вопросу дифференциации содержания категорий «политическая активность», «политическое поведение», «политическое участие» / А. И. Киричек // Общество : политика, экономика, право. – М., 2011. – № 3. – С. 34–37.

15. Левчик Д. А. Типы политического поведения населения / Д. А. Левчик, Э. Г. Левчик // Социс. – М., 1997. – № 12. – С. 24–34.

16. Савельев А. Н. Ценностное пространство кризисного социума (попытка методологической интерпретации) / А. Н. Савельев // Полития. – М., 1997. – № 3. – С. 55–61.

17. Лабунский А. Л. Институционализация взаимодействия граждан и органов управления / А. Л. Лабунский // Российский политический процесс в региональном измерении : история, теория, практика : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. – С. 158–161.

18. Соколов А. В. Нормативно-правовая база, регламентирующая участие граждан в процессе принятия решений / А. В. Соколов, А. Л. Лабунский / под ред. И. Ю. Киселева. – Ярославль : ЯрГУ, 2008. – Вып. 8. – С. 73–78.

Елецкий государственный университет имени И. А. Бунина

*Зайцева И. А., кандидат политических наук, заведующая кафедрой философии и социальных наук
E-mail: zaitsevairin@mail.ru
Тел.: 8-915-858-10-43*

*Толочко А. В., кандидат политических наук, доцент кафедры философии и социальных наук
E-mail: tolochko888@gmail.com
Тел.: 8-920-509-50-01*

*Yelets State University named after I. A. Bunin
Zaitseva I. A., Candidate of Political Sciences, Head of the Philosophy and Social Sciences Department
E-mail: zaitsevairin@mail.ru
Tel.: 8-915-858-10-43*

*Tolochko A. V., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Philosophy and Social Sciences Department
E-mail: tolochko888@gmail.com
Tel.: 8-920-509-50-01*