

УДК 342.25

**СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАН  
КАК ВАЖНЫЙ РЕСУРС УСПЕХА  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**С. В. Судакова**

*Воронежский государственный аграрный университет  
имени императора Петра I*

Поступила в редакцию 28 августа 2015 г.

**Аннотация:** статья посвящена исследованию социальной активности граждан на уровне местного самоуправления. Анализируются проблемы, препятствующие развитию конструктивной социальной активности и предлагаются механизмы их решения.

**Ключевые слова:** социальная активность, местное самоуправление, население.

**Abstract:** the article is devoted to research of social activity of citizens at the local self-government level. The article analyzes the problems impeding the development of constructive social activity, and suggests mechanisms for their decision.

**Key words:** social activity, local self-government, population.

Очередной всплеск дискуссий вокруг современного состояния отечественного местного самоуправления и вариативность схем его дальнейшего реформирования – вполне закономерные факторы для современного этапа развития российской государственности. Предпосылкой к этому во многом стало Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ, озвученное в 2013 г. В этом Послании Президент особое внимание уделил анализу сущности конституционной нормы о социальном государстве и подчеркнул, что созидание в Российской Федерации такого государства во многом зависит именно от поддержки социальной активности граждан на местном уровне. По мнению Главы государства, необходимо предоставить населению муниципальных образований «реальную возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»<sup>1</sup>.

---

29

---

Учитывая это и осознавая, какое значение имеет развитие социальной активности населения для вывода российского местного самоуправления из затяжного кризиса и для дальнейшего его функционирования на принципах подлинной самостоятельности, открытости и демократизма, рассмотрим данный аспект муниципального строительства более подробно.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/) (дата обращения: 22.08.2015).

В связи с этим весьма интересен вывод профессора Н.С. Тимофеева, который емко указывает на некоторый парадокс, имеющий место в сущности местного самоуправления как уникального социально-правового феномена. Парадокс этот заключается, с одной стороны, в том, что местное самоуправление следует рассматривать не столько как «факт, реализуемый через естественное и позитивное право», сколько как «идею, связанную с инициативой, растущей снизу вверх, исходя из обычаев, традиций и позитивных ожиданий». С другой стороны, по справедливому замечанию Н. С. Тимофеева, местное самоуправление резонно рассматривать как «развитие под влиянием сверху вниз, определяемое ценностными представлениями людей, возглавляющих государство»<sup>2</sup>. Ученый делает вывод о том, что содержание местного самоуправления зависит как раз от *оптимального баланса этих составляющих*. Это та высочайшая планка муниципально-правовой политики государства, достижение которой в полной мере вряд ли возможно, но стремление к этому необходимо.

Поскольку местное самоуправление по своей природе ориентировано на активное включение в него граждан в целях реализации их интересов и потребностей на территории конкретных муниципальных образований, весьма интересен вопрос – *какова же структура социальной активности населения?* В качестве ответа резонно привести доводы политика и социолога В. В. Гальченко, который подразделяет социальную активность граждан на *реальную и потенциальную*. При этом *под реальной социальной активностью* он понимает совокупность видов, форм деятельности и инициатив граждан, сознательно ориентированных на решение местных проблем и задач. Развивается такая активность под воздействием политических, общественных и личных интересов местного сообщества и самих граждан. *Потенциальная социальная активность*, по мнению исследователя, представляет собой состояние субъекта социального действия, обусловленное его предрасположенностью (т.е. совокупностью таких качеств личности, как ценностные ориентации, социальные установки и др.) и подготовленностью (обусловленной социальным опытом индивида, знаниями, навыками и умениями) к определенным видам, формам деятельности и инициативам по решению проблем местного значения<sup>3</sup>.

Не менее важны типология и классификация социальной активности, предлагаемые современной социологической наукой.

Чаще всего выделяют следующие типы социальной активности:

- иждивенческий;
- протестный;
- фиктивно-демонстративный;
- конструктивный.

---

<sup>2</sup> См. подробнее: *Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 52.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Гальченко В. В.* Местное самоуправление как институт развития социальной активности населения (социологический анализ) : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013. С. 13–14 ; *Его же.* Актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне // Мир науки. 2013. Вып. 4. URL: <http://mir-nauki.com/issue-4-2013.html> (дата обращения: 22.08.2015).

*Основными видами* социальной активности, в свою очередь, являются: гражданская, политическая, социокультурная и бытовая.

Очевидно, что местное самоуправление в силу своей специфической сущности и локальных границ является той самой благодатной почвой, способной взрастить зерно конструктивной социальной активности граждан. Воплощение в жизнь общественных инициатив, позитивный диалог и взаимовыгодное сотрудничество активистов с представителями местной управленческой элиты – действительно важнейшие инструменты решения актуальных проблем жизнеобеспечения в конкретных муниципальных образованиях.

В данном контексте важно отметить те правовые механизмы, посредством которых граждане вольны проявлять свою социальную активность на местах. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к таким механизмам относятся:

– формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан);

– довольно широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции граждан, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления) и иные формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении<sup>4</sup>.

К иным формам можно отнести, например, относительно новый для российской ментальности механизм направления гражданами общественных инициатив с использованием специального интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», получивший развитие после издания соответствующего указа Президента РФ в марте 2013 г.<sup>5</sup> Кроме того, к иным формам проявления социальной активности целесообразно относить: создание на территории муниципального образования социально ориентированных некоммерческих организаций, создание

---

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.06.2015 № 204-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; Рос. газета. 2015. 8 авг.

<sup>5</sup> О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») : указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23.06.2014 № 452) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019 ; Рос. газета. 2014. 23 июня.

центров местной активности, позволяющих структурировать работу общественных объединений и организаций на территории муниципального образования, проведение публичных мероприятий в форме митингов, демонстраций, шествий или пикетирования с целью выражения общественного мнения или выдвижения требований по различным вопросам местной жизни. Перечень форм проявления социальной активности является открытым и зависит от степени такой активности в конкретных муниципалитетах, от заинтересованности местной власти в поощрении общественных инициатив и развития «площадок» их реализации.

Несмотря на обширную законодательную возможность общественного участия в делах местного самоуправления, современная практика муниципального строительства, к сожалению, часто демонстрирует дефекты применения указанных механизмов во многих сферах самоуправленческой деятельности. Эти дефекты вызваны целым рядом объективных факторов, а именно:

- 1) несовершенством правового поля и предложенной законодателем процедуры практической реализации механизмов социальной активности;
- 2) отсутствием рычагов, позволяющих осуществлять финансирование общественных инициатив из местных бюджетов;
- 3) дефицитом квалифицированных кадров в органах местного самоуправления<sup>6</sup>.

Помимо этого, нельзя не учитывать выводы экспертов Всероссийского совета местного самоуправления (далее – ВСМС), изложенные в аналитическом отчете, посвященном рассматриваемой проблематике, в рамках которых выделены факторы, оказывающие *неоднозначное* влияние на развитие общественной активности. К таким факторам, по мнению экспертов, относятся:

- общее экономическое развитие территории и уровень жизни населения;
- развитие малого и среднего бизнеса на муниципальной территории;
- история территории и особенности менталитета ее жителей;
- особенности социально-демографического состава населения (уровень образования, социальные роли, экономическая активность и др.), национальный фактор<sup>7</sup>.

Очевидно, что перечисленные выше объективные факторы выступают серьезным и пока еще труднопреодолимым препятствием для *конструктивной* социальной активности граждан. А вот с иными типами социальной активности дело обстоит несколько иначе. В частности, эксперты ВСМС выделяют *совокупность субъективных факторов*, которые логичнее было бы рассматривать уже *не в качестве препятствий* к осуществле-

---

<sup>6</sup> См.: Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем : аналитический отчет о проведении ВСМС количественного и качественного исследования. М., 2008. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnye-proekty/2722-usloviya-povysheniya-sotsialnoj-aktivnosti-grazhdan-v-reshenii-mestnykh-problem>

<sup>7</sup> См.: Там же.

нию позитивной социальной активности, а в качестве ключевых причин возникновения в местном сообществе социальной активности негативного характера (иждивенческой, протестной и фиктивно-демонстративной). Такая социальная активность в условиях современной России существенным образом затормаживает процесс поступательного развития муниципальной демократии и может проявляться в перекладывании ответственности за решение вопросов жизнеобеспечения на других, в необоснованных жалобах, попытках жителей противодействовать действиям и планам власти, не задумываясь при этом об альтернативных возможностях решения возникающих проблем<sup>8</sup>. К субъективным факторам, стимулирующим возникновение негативной социальной активности, следует отнести:

- 1) недоверие к власти;
- 2) ощущение тотальной зависимости от власти;
- 3) неумение и нежелание принимать на себя ответственность за решение проблем своего дома, улицы, поселения;
- 4) интуитивное стремление к конформистскому поведению, в основе которого лежит желание следовать примеру большинства, пока еще имеющего индифферентную позицию по отношению к возможностям своего личного творческого участия в общественной жизни<sup>9</sup>.

Возможно ли планомерное преодоление такого широкого спектра объективных и субъективных факторов, тормозящих проявление социальной активности граждан как значимого двигателя муниципального строительства? Вполне. И в отдельных регионах страны это дает весьма позитивный результат.

Во-первых, в этом плане показателен пример развития института территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) в таких городах, как, например, Белгород, Вологда, Новосибирск, Омск, Пермь, Томск, и некоторых других муниципальных образованиях. В этих муниципалитетах самоуправленческие структуры следят за благоустройством подведомственной территории, организуют и проводят целый ряд мероприятий социального и культурно-воспитательного характера. Активисты ТОС сотрудничают с представителями правоохранительных органов в целях поддержания общественного порядка на локальной территории. Органы местного самоуправления в целях стимулирования такой созидательной деятельности проводят конкурсы «Лучший ТОС», «Лучший двор», выделяя специальные гранты передовикам<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> См.: Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем : аналитический отчет... ; *Гальченко В. В.* Местное самоуправление как институт развития социальной активности населения... С. 14.

<sup>9</sup> См.: Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем : аналитический отчет...

<sup>10</sup> См., например: *Холопов В. А.* Реформа ТОС как направление для взаимодействия государственной и муниципальной власти // Практика муниципального управления. 2015. № 6. С. 40–43 ; *Кляйн И.* Томичи – наши главные союзники в создании комфортной среды // Там же. С. 43 ; *Попов С. О.* Современные механизмы поддержки ТОС : опыт Омска // Там же. 2014. № 3.

Помимо ТОС «островками» конструктивной социальной активности становятся социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СО НКО). Например, в провинциальном Волгодонске Ростовской области успешно функционируют более 100 таких организаций, из них, в частности, 17 осуществляют деятельность в информационной сфере и занимаются профилактикой социально опасного поведения граждан; деятельность 14 направлена на развитие спорта и проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий; 9 НКО содействуют социальной реабилитации инвалидов; 8 – задействованы в сфере молодежной политики; 7 – реализуют свой потенциал на поприще культуры; 4 – целью своей деятельности видят гармонизацию межнациональных отношений; 2 % занимаются поддержкой казачества, сохранением и развитием его культурных традиций. При этом 10 % некоммерческого сектора Волгодонска осуществляют свою деятельность не только на территории города, но и на территории других муниципальных образований Ростовской области, являясь региональными. Основными источниками финансирования СО НКО являются привлеченные средства, субсидии и гранты<sup>11</sup>. При этом деятельность некоммерческого сектора базируется на следующих принципах:

- заинтересованности СО НКО и органов местного самоуправления г. Волгодонска во взаимовыгодном сотрудничестве по разработке и реализации социально значимых программ;

- высокой открытости к активному диалогу с органами местного самоуправления;

- инициативности и ответственности при решении тех задач, на которые у органов местного самоуправления не хватает ресурсов<sup>12</sup>.

Еще один аналогичный проект вполне успешно реализуется в Вологде. Так, в 2012 г. по инициативе и при поддержке городской администрации в Вологде в качестве объединяющей площадки гражданских инициатив был создан молодежный центр «ГОР.СОМ.35». К настоящему времени он превратился в своеобразную лабораторию городского проектирования. В этом центре работает шесть объединений: «Волонтерский отряд», «Клуб молодого политика», «Счастливая семья», «Творческая лаборатория», «Школа лидеров» и «Интеллектуальный клуб». Все они созданы в зависимости от запросов молодежи. На базе каждого из клубов рождаются новые проекты, лучшие из которых получают поддержку и практическое воплощение. Один из самых популярных проектов – «Молодежные трудовые бригады», направленный на решение проблемы временной трудовой занятости подростков и студентов. Целью другого популярного проекта – «Яркий двор» – является благоустройство дворов, строительство и реконструкция детских площадок. Проект «Город дет-

---

С. 65–73 ; *Шехирева Н. Н.* Система территориального общественного самоуправления как социальная инновация // Там же. № 7. С. 21–24 ; и др.

<sup>11</sup> См.: *Графов В. Н.* Гражданское общество – равноправный партнер местной власти // Там же. 2015. № 6. С. 33.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 34.

ства» создан с целью организации для детей активного отдыха в каникулярный период. Спектр подобных проектов довольно широк. Причем одной из первоочередных задач городского проектирования является объединение людей любых возрастных групп и любых интересов. Стратегия вовлечения и новые механизмы принятия проектных решений с участием горожан, бизнес-сообщества, городских властей и других заинтересованных сторон подразумевают развитие инструментов социального проектирования и формирования активных городских сообществ, которые, в свою очередь, будут участвовать в жизни города, создавая устойчивую социальную среду<sup>13</sup>.

Не менее перспективно стимулирование конструктивной социальной активности в Кирове, которое осуществляется посредством создания специальных центров местной активности (далее – ЦМА). К настоящему времени их создано уже 17. Данный проект получил старт в октябре 2011 г. Стимулом к этому послужило изучение опыта функционирования ЦМА в Н. Новгороде, Самаре, Пензе, Новосибирске, Москве и Санкт-Петербурге, а также позитивный зарубежный опыт<sup>14</sup>. В идею ЦМА заложена концепция социального партнерства органов местного самоуправления, социально ответственного бизнеса и социально ориентированных НКО, в которой сами жители определяют спектр проблем, требующих первостепенного внимания, и совместными усилиями с привлечением ресурсов бизнеса и органов местного самоуправления стремятся их решить, разрабатывая социальные проекты, направленные не только на благоустройство городской среды, но и на обеспечение социально-психологической комфортности в социуме<sup>15</sup>. Например, в Кирове силами центров местной активности при активном участии жителей проводятся благотворительные акции, поддерживается и стимулируется создание в микрорайонах города органов территориального общественного самоуправления, решаются проблемы благоустройства. На базе ЦМА работают общественные приемные, общественные советы территорий, проводятся спортивные, культурно-массовые и воспитательные мероприятия для детей и подростков, особое внимание уделяется социализации подростков с девиантным поведением, работе с семьями, с целью культивирования традиционных нравственных ценностей<sup>16</sup>. Опыт развития ЦМА в Кирове еще раз подтверждает состоятельность этой инновационной формы участия населения в решении вопросов местного значения и вполне достоин подражания другими муниципалитетами<sup>17</sup>.

Таким образом, для сохранения и приумножения позитивного опыта развития демократических начал в местном самоуправлении, повыше-

---

<sup>13</sup> См.: II Международный форум «Социальные инновации. Лига молодых» // Местное самоуправление. 2015. № 7. С. 1–11.

<sup>14</sup> См. подробнее: *Быков В. В.* Центр местной активности – ресурс развития территории // Практика муниципального управления. 2015. № 6. С. 44–45.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 46–47.

<sup>16</sup> См. подробнее: Там же. С. 48–49.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 50.

ния социальной активности населения в решении локальных проблем жизнеобеспечения и эффективного распространения существующего положительного опыта отдельных муниципалитетов в другие регионы страны необходимо:

– укрепление самостоятельности муниципалитетов в финансово-экономической сфере, предоставление местным бюджетам дополнительных источников доходов;

– совершенствование федерального и регионального законодательства по пути упрощения процедуры реализации общественных инициатив и расширения инструментов такой реализации, в том числе посредством использования Интернета;

– освещение в СМИ практики созидательной деятельности ТОС различных муниципалитетов (в том числе мелких населенных пунктов), центров местной активности, реализации конструктивных молодежных проектов и волонтерской деятельности, направленных на решение локальных проблем жизнеобеспечения;

– повышение правовой грамотности населения в сфере местного самоуправления, проведение семинаров, курсов по созданию территориального общественного самоуправления;

– совершенствование официальных сайтов органов местного самоуправления, повышение их информационной обеспеченности, правовой оснащенности, создание в рамках этих ресурсов электронных приемных и предоставление пользователям онлайн-консультаций по отдельным вопросам.

Это далеко не все средства, способные повысить социальную активность населения в сфере самоуправленческой деятельности на местах, но это тот обязательный минимум, выполнение которого необходимо для выведения отечественного местного самоуправления из новой волны кризиса и для того чтобы сделать значительный шаг на пути к построению в России правового и социального государства, на которые нас уже более 20 лет ориентирует Конституция.