

DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.05
УДК 316.621(470+571):352(1-21/-22)

Правильная ссылка на статью:

Магомедов К. О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. №4. С.96-103. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.05

For citation:

Magomedov K. O. PROBLEMS OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA //Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes. 2015. №4. P. 96-103. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.05

К. О. МАГОМЕДОВ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

МАГОМЕДОВ Керем Османович — доктор социологических наук, профессор Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ИГСУ РАНХиГС), руководитель социологической группы, Москва, Россия. E-mail: m-kerem@mail.ru

Аннотация. На материалах исследования актуальных проблем функционирования и развития местного самоуправления в РФ, проведенного социологической группой Института государственной службы и управления РАНХиГС в 2014 г. (опрос выполнен в 20 субъектах РФ 8 федеральных округов, $N = 1120$; в качестве экспертов выступили 150 представителей органов государственной власти и управления, местного самоуправления, предприятий и др.). В представленном материале

PROBLEMS OF FUNCTIONING AND
DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN RUSSIA

MAGOMEDOV Kerem Osmanovich - Doctor of Sociology; Professor, Chair of Personnel Management, Public Administration and Personnel Management Department, Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Head of the Sociological Group, Moscow, Russia. E-mail: m-kerem@mail.ru

Abstract. The paper is based on the results of the study devoted to the actual problems of functioning and development of local government and conducted by the Institute of Public Administration and Management, RANEPA, in 2014 (20 administrative units, 8 federal districts, $N=1120$; experts were representatives of local government, local self-government and enterprises, etc.). The author examines basic characteristics of public social activity, its origins as well as

рассматриваются основные параметры проявляемой населением социальной активности, факторы, на нее влияющие, а также ожидания граждан от действий местной власти по совместному решению проблем муниципальных образований. Исследованы следующие вопросы: влияние местной власти на развитие социальной активности населения; участие населения в мероприятиях местного самоуправления и проводимых по инициативе граждан; причины и социальные факторы, побуждающие граждан к участию в общественной жизни муниципальных образований; влияния различных факторов на общественно-политическую активность на местном уровне; анализ проблем, причины которых являются следствием как общего состояния социальной среды муниципального образования, так и степени организации и результатов деятельности местной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная активность, гражданское участие, местная власть, население

public expectations from the government to tackle the problems of municipalities.

The following issues are explored in the paper: influence of local government on the development of social activity; participation of the public in the activities of the local self-government as well as private initiatives; reasons behind the public participation in the life of municipalities; social factors that incite citizens to participate in the public life of municipalities; impact of different factors on social and political activities at a local level; analysis of the problems resulted from the general situation in a municipality as well as the results of the activity of the local authorities

Keywords: local governance, social activity, civic participation, local authorities, population

С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Закон о МСУ) № 131-ФЗ от 06.10.2003 и, позднее, Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» от 02.03.2007 № 25-ФЗ местный уровень власти и управления принял достаточно полное институциональное определение, в котором отражены, в том числе, существенные социальные принципы, определяющие порядок реализации местным самоуправлением своих функций и взаимодействий с общественностью, населением муниципальных образований. Поэтому не удивительно, что новое качество, приобретенное местным самоуправлением в России, его различные содержательные характеристики и дальнейшие перспективы развития стали предметом научного интереса в области государственного и муниципального управления, права, экономики, политологии и др. [Антонова, 2012; Волох, 2010; Местное самоуправление в России..., 2011; Постовой, 2011]. Проблемы местного самоуправления заняли заметное место в социологических исследованиях общероссийского и регионального уровней [Магомедов и др., 2012; Мерсиянова, 2008; Социально-политическая активность..., 2012; Социально-политические аспекты..., 2010].

В исследовании 2014 г. по вопросам функционирования и развития местного самоуправления в РФ мы исходили из методологического положения о том, что решение проблем местных сообществ зависит не только от деятельности органов местного самоуправления, но и от социальной активности граждан, меры их включенности в социальную практику, их гражданского участия. Активность и гражданское участие населения должны находить поддержку и понимание на всех уровнях власти, не исключая местного самоуправления. В Послании Федеральному Собранию 2013 г. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: «...мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни» [Послание..., 2013]. Но для реализации мер такой поддержки необходимо знать основные параметры проявляемой населением социальной активности, факторы, на нее влияющие, а также ожидания граждан от действий местной власти по совместному решению проблем муниципальных образований.

Материалы исследования показывают, что влияние местной власти на развитие социальной активности населения пока нельзя назвать определенно положительным (табл. 1).

Таблица 1 Оценка влияния местной власти на развитие социальной активности в муниципальном образовании, в % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Оценка влияния	Респонденты	Эксперты
1	Способствуют развитию	32,6	44,7
2	Не влияют	30,4	33,3
3	Препятствуют	10,4	4,7
4	Затрудняюсь ответить	26,6	17,3

Данные табл. 1 позволяют сделать вывод о том, что определенное влияние на развитие социальной активности населения оказывает местная власть (более структурно это отражено в ответах представителей экспертной группы); треть такое влияние отрицает, и небольшой процент опрошенных отмечает препятствия со стороны местной власти в развитии социальной активности населения. Многие не смогли определить свое мнение по данному вопросу, что можно рассматривать, в том числе, как отсутствие каких-либо действий местных властей в отношении социальной активности населения муниципального образования. Данные выводы носят сугубо обобщенный характер (в условиях конкретного муниципального образования местная власть может действовать по любому оцениваемому варианту — способствовать, препятствовать либо никак себя не проявлять), фактически они дают возможность судить о том, для какой части муниципальных образований характерны те или иные формы отношения к социальной активности населения.

Далеко не все формы проявления социальной активности, предлагаемые местной властью, вызывают ответную реакцию населения в виде активности и участия (табл. 2).

Таблица 2 Ответы респондентов о личном участии в мероприятиях местного самоуправления и мнения экспертов об участии в них населения, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Мероприятия	Респонденты	Эксперты
1	Опрос общественного мнения	40,1	48,7
2	Собрания граждан	36,4	47,3
3	Публичные слушания	21,6	42,7
4	Сход	14,6	30,7
5	Голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц	13,1	8,0
6	Референдум	10,7	23,3
7	Конференции граждан	9,8	9,3
8	Правотворческая инициатива	6,4	8,7
9	Голосование по вопросам изменения границ и других преобразований муниципальных образований	5,2	10,0

Как видим, наибольший отклик получили опросы общественного мнения и собрания граждан. Мнения представителей экспертной группы также показывает, что эти два вида мероприятий, проводимых по инициативе местной власти, наиболее характерны для участия в них населения, но к ним они относят и публичные слушания, участие в которых отметил только каждый пятый респондент. Задействованность населения в других мероприятиях не носит массового характера, хотя они предусмотрены в законе об основах местного самоуправления. В мероприятиях, проводимых по инициативе самих граждан (см. табл. 3), наблюдаем схожую картину.

Таблица 3 Ответы респондентов о личном участии в мероприятиях, проводимых по инициативе граждан и мнения экспертов об участии в них населения, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Мероприятия	Респонденты	Эксперты
1	Субботник, мероприятие по уборке двора, улиц	59,8	57,3
2	Собрание (жильцов дома, жителей района, города)	46,4	55,3
3	Культурно-спортивные мероприятия	37,1	53,3
4	Митинги, пикеты, акции протеста	14,3	33,3
5	Материальное обеспечение совместных мероприятий или помощь кому-нибудь из жителей	13,8	6,0
6	Коллективное обращение к власти и органам местного самоуправления в письменной форме	13,7	16,7
7	Совместное обеспечение порядка и безопасности	9,4	4,7
8	Деятельность местных отделений общественных политических партий	8,8	10,7
9	Мероприятия местных отделений общественных организаций	7,9	10,0
10	Совместное участие в ликвидации последствий аварий, пожаров, и др. чрезвычайных ситуаций	6,3	21,3

Респонденты выделили три основных мероприятия (субботники, собрания и культурно-спортивные), в которых им приходилось лично участвовать. Представители экспертной группы также выделили эти мероприятия как наиболее характерные для участия в них населения.

Социальную активность можно мотивировать материально и морально. Структура мотивации уточнялась через ответы на вопрос о причинах, побуждающих к участию в общественной жизни муниципального образования (см. табл. 4).

Таблица 4 Оценка мотивирующих причин участия граждан в общественной жизни муниципального образования, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Причины	Респонденты	Эксперты
1	Гарантии, что эта деятельность принесет результаты	53,2	50,0
2	Стремление помочь людям, попавшим в трудную ситуацию	37,1	25,3
3	Возможность решить волнующую лично вас проблему	31,8	55,3
4	Нарушение ваших прав (или прав ваших близких) и желание отстоять эти права или исправить нарушение	29,6	36,7
5	Желание и потребность осуществить какую-либо идею/проект, требующий коллективной поддержки	27,8	23,3
6	Возможность заработать	23,4	28,0

Социальная активность и гражданское участие населения в общественной жизни муниципального образования определяются также рядом социальных факторов, которые могут выступать в качестве основы положительной или отрицательной мотивации. Как показывают материалы исследования, и респонденты, и представители экспертной группы среди таких факторов выделяют большинством мнений гуманистические основания, связанные с общим (а не с частным) улучшением жизни (табл. 5).

Таблица 5 Оценка социальных факторов, побуждающих к участию граждан в общественной жизни муниципальных образований, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Социальные факторы	Респонденты	Эксперты
1	Возможность улучшить качество жизни горожан, благоустройство окружающей территории и др.	65,1	62,7
2	Желание принести пользу людям, получить гражданское одобрение	29,2	28,0
3	Стремление повлиять на политику городских властей своей гражданской позицией	28,4	29,3
4	Демократическая ценность участия в общественной жизни своего муниципального образования	27,3	22,7
5	Возможность публично выразить протест городским властям и свое недовольство социальной обстановкой в городе	20,7	39,3
6	Внешнее обязывающее воздействие от властей, руководителей предприятий и др.	11,4	20,0
7	Опасение непонимания своих сослуживцев, соседей, друзей и близких в связи с неучастием в общественной жизни	9,0	9,3

Если рассматривать общественно-политическую составляющую активности населения на муниципальном уровне, наибольшее влияние на нее оказывает политическая ситуация в стране (см. табл. 6).

Таблица 6 Оценка влияния различных факторов на общественно-политическую активность на местном уровне, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Факторы влияния	Респонденты	Эксперты
1	Политическая ситуация в целом в стране	46,8	53,3
2	Наличие инициативных людей, лидеров	30,2	40,7
3	Открытость и доступность местных властей	24,5	30,7
4	Несовершенство правового поля	18,8	14,7
5	Финансовая обеспеченность муниципальных образований	18,2	22,7
6	проведение муниципальной реформы	18,0	23,3
7	Проблема квалифицированных кадров в органах местного самоуправления.	17,7	18,7
8	Ответственность и компетентность органов местного самоуправления.	17,5	33,3
9	Активизация политической борьбы на региональном и местном уровнях	16,5	18,7
10	Конфликты в среде правящих элит	16,4	15,3
11	Работа политических партий	16,4	15,3
12	Наличие конструктивного диалога между властью и общественностью.	15,5	24,7
13	Уровень развития предпринимательства	13,2	6,7
14	Региональное законодательство и решения региональных властей	11,6	14,7
15	Ограниченные полномочия местных органов власти	9,6	11,3

На общественно-политическую активность населения также оказывают влияние субъективный фактор (наличие лидеров, инициаторов такой активности) и уровень демократичности, открытости местной власти. Нужно отметить, что муниципальные образования – это пространство реализации интересов и потребностей граждан, в том числе посредством активных социальных действий. Местная власть должна это учитывать и идти на взаимодействие. Однако осуществить его мешают проблемы, причем часть из них являются производными от общего состояния социальной среды муниципального образования, а другая – от уровня организации и результатов деятельности местной власти (табл. 7).

Основные проблемы взаимодействия местной власти и населения при решении вопросов муниципального образования появляются от слабого учета первой интересов граждан, ее недостаточной информационной открытости, от пассивного поведения, низкого уровня правовой культуры и иждивенческих настроений в гражданской среде. Это можно назвать проблемами, рождающими проблемы, но их преодоление в реальной практике функционирования муниципальных образований возможно только на условиях взаимного желания, активной позиции – и местной власти, и населения – по их разрешению, и основным социальным механизмом при этом может быть только равнотельный диалог власти и граждан, органов местного самоуправления и гражданского общества.

В этой связи показательно, что опрошенные считают необходимым для преодоления проблем взаимодействия местных властей и граждан (табл. 8).

Таблица 7 Оценка источников возникновения проблем взаимопонимания и развития взаимодействия между местной властью и гражданами, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Проблемы взаимодействия	Респонденты	Эксперты
1	Общее недоверие населения к власти в целом и на местном уровне в том числе	45,2	49,3
2	Существенные проблемы жилищно-коммунального характера	42,9	44,0
3	Пассивность и иждивенчество граждан	40,6	57,3
4	Низкая правовая культура, неграмотность и неинформированность граждан	39,0	40,7
5	Недостаток у муниципальных властей реальных возможностей для поддержки гражданских инициатив	26,1	26,0
6	Низкий уровень институционального развития гражданского общества на местном уровне	22,2	24,0
7	Отсутствие у общественных организаций механизмов влияния на местную власть	18,6	21,3
8	Слабая ресурсная база общественных организаций	18,2	18,0

Таблица 8 Необходимые действия по преодолению проблем взаимодействия местной власти и общественности в муниципальных образованиях, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

	Необходимые действия	Респонденты	Эксперты
1	Решение социально-экономических проблем населения	47,1	50,0
2	Укрепление финансовых основ местного самоуправления	31,9	45,3
3	Повседневная работа властей и общественных организаций по выстраиванию конструктивного взаимодействия	31,2	45,3
4	Просветительская и воспитательная работа с гражданами, консультирование граждан	29,6	28,7
5	Улучшение качественного состава власти	29,5	34,0
6	Совершенствование механизмов взаимодействия общественности и власти, в том числе на законодательном уровне	28,8	36,7
7	Укрепление репутации местных властей	22,9	29,3
8	Разработка государственной политики по усилению роли гражданского общества	18,7	20,7
9	Стимулирование власти взаимодействовать с общественностью	16,1	24,0
10	Внедрение социальных стандартов при формировании бюджетов муниципальных образований	12,1	12,0
11	Более строгий контроль качества общественных организаций	11,3	10,7

Как видим, преодоление проблем зависит от эффективной работы органов местного самоуправления и их целенаправленного диалога с общественными структурами (внутренние

источники преодоления), от внешних условий и источников, определяющих правовую и финансовую основу функционирования всей системы местного самоуправления.

Отметим, что представленные материалы социологического исследования не были изначально ориентированы на полномасштабное раскрытие всего комплекса вопросов социальной активности населения и гражданского участия на местном уровне социальной организации. Эти вопросы были отражены фрагментарно, что определялось общей стратегией, целями и задачами анализа. Но даже в таком виде они дают представление о характеристиках процессов социальной активности и гражданского участия на местном уровне. В последующих исследованиях по проблемам местного самоуправления это тематическое направление может быть расширено и проблемно ориентировано на решение практических задач.

Литература

- 1 Антонова А.Н. Правотворчество органов местного самоуправления: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.
- 2 Волох О.В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. М.: Логос, 2010.
- 3 Магомедов К.О., Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового потенциала органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. 2012. Т. 1 –2 (14). С. 41– 46.
- 4 Мерсиянова И.В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 52 – 66.
- 5 Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: Монография / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
- 6 Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.
- 7 Постовой Н.В. Управление муниципальным образованием: организационно-правовые и финансово-экономические аспекты. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.
- 8 Социально-политическая активность муниципальных образований в современной России: Монография / Под ред. д-ра полит. наук В. А. Колесникова; Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2012.
- 9 Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе: Монография / Под ред. д-ра филос. наук, проф. Р. А. Данакари; ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010.