

Элеонора МАЙКОВА, Елена СИМОНОВА

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье представлен анализ проблем развития местного самоуправления в современной России. Основное внимание уделено выявлению тенденций, характеризующих процесс институционализации местного самоуправления на региональном уровне.

The analysis of the problem of local self-government development in the modern Russia is presented in the article. The main attention is paid to revealing tendencies characterizing process of institutionalization of local self-government at a regional level.

Ключевые слова:

местное самоуправление, отношение к власти, формы участия населения; local self-government, attitude to power, forms of population participation.

Проблемы исторического развития, теоретические концепции, особенности правового регулирования и практики организации местного самоуправления являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий в течение длительного времени как в зарубежных странах, так и в России. На рубеже XX–XXI вв. в отечественной социально-политической мысли сложились различные теоретические подходы к анализу феномена местного самоуправления: системный, правоведаческий, политический, социологический, социокультурный, цивилизационный и др. Проблема формирования и функционирования системы местного самоуправления приобрела междисциплинарный характер.

В Конституции РФ и Федеральном законе № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) закреплены основные принципы российской модели местной власти. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, многие идеи и положения которой легли в основу российского законодательства¹. В нашей стране сформировалась правовая база местного самоуправления, ориентированная на европейскую модель.

Однако, как считают исследователи, особенности ценностных установок населения России повлияли на реальный результат внедрения законодательной модели местного самоуправления, которая в определенной степени модифицировалась с учетом российской специфики. Результаты масштабного исследования, реализованного Институтом современного развития в 2008 г., показали, что, помимо законодательной модели, появилась параллельная ей новая реальная модель местного самоуправления². Авторы многочисленных исследований, проведенных в течение последних 10 лет в различных регионах, фиксируют следующие черты сложившейся в России системы местного самоуправления: разнообразие созданных на практике моделей местного самоуправления; ограниченность муниципальной автономии; нечеткость разграничения компетенции муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации; низкая степень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ею публичных услуг; ограниченность местной фискальной автономии; избыточный государственный контроль

¹ Самодин С.В. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России // *Власть*, 2007, № 7, с. 9.

² Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования : итоговый доклад. – М. : Экон-Информ, 2009, с. 70.

МАЙКОВА

Элеонора Юрьевна – к.и.н., доцент; заведующий кафедрой социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (ТвГТУ) maikova@tstu.tver.ru

СИМОНОВА

Елена Валерьевна – к.и.н., доцент; доцент кафедры социологии и социальных технологий ТвГТУ Simonova-E-V@yandex.ru

за органами местного самоуправления; гражданская и политическая пассивность населения, которая проявляется в слабом участии граждан в деятельности своих муниципальных образований, в решении вопросов местного значения. Уровень самоорганизации местных сообществ невысок, интерес граждан к деятельности в рамках института местного самоуправления выражен слабо. Поселковая, районная, городская администрации рассматриваются местными сообществами как продолжение вертикали власти, как чиновники, ничем не отличающиеся от прочих представителей бюрократии¹.

В период с 2009 по 2011 гг. было проведено эмпирическое социологическое исследование с целью изучения отношения населения г. Твери к системе власти и управления, сложившейся в РФ, и месту, занимаемому в ней институтом местного самоуправления. На каждом этапе исследования (2009, 2010, 2011 гг.) объем выборочной совокупности составил 400 чел. (статистическая погрешность – 4%). Ряд задач исследования касался изучения специфики восприятия власти и ее различных уровней городскими жителями, выявления оценки деятельности властных структур и степени доверия к ним. Помимо этого, рассматривался уровень социальной активности граждан в вопросах городского самоуправления.

В процессе проведения исследования нами изучались степень и характер информированности жителей г. Твери о ФЗ № 131. Было выявлено, что в период с 2009 по 2011 г. уровень информированности граждан о данном законодательном акте вырос в 4 раза.

В ходе исследования было установлено, что в регионе пока преобладает тенденция к централизации власти. Население г. Твери, так же как Центральной России в целом², склонно скорее к отождествлению региональной власти и местного самоуправления, рассматривая последнее как представительство государства на местах. При этом проявилась тенденция к росту числа граждан, вкладывающих в содержание данного понятия именно этот смысл (в

2009 г. – 29,8%; в 2010 г. – 40,12%; в 2011 г. – 44,07%). Определяя роль органов местного самоуправления, около половины опрошенных граждан видят сущность его деятельности в совмещении интересов государства и местного сообщества. Треть жителей г. Твери, в свою очередь, считают, что местное самоуправление должно быть независимым от государственного контроля и ориентировано, прежде всего, на защиту интересов населения.

В целом население демонстрирует довольно низкий уровень информированности о функциях органов местного самоуправления и деятельности региональных и муниципальных органов власти (особенно это касается представительных структур). К примеру, респонденты отметили, что они в большей степени осведомлены о деятельности президента РФ (в 2009 г. – 28,6% общего числа ответов; в 2010 г. – 29,9%; в 2011 г. – 35,8%) и правительства РФ (в 2009 г. – 20,9%; в 2010 г. – 20%; в 2011 г. – 24,8%). Если рассматривать региональные структуры, то более высокий уровень информированности население проявляет в отношении деятельности губернатора области и администрации г. Твери. Наименьшая осведомленность зафиксирована по вопросам работы Тверской городской думы и Законодательного собрания Тверской области. Необходимо отметить, что уровень информированности граждан о работе органов местного самоуправления к 2011 г. постепенно снижается.

Анализ информированности граждан о функциях органов местного самоуправления, а также органов власти различного уровня с содержательной стороны позволил констатировать довольно низкий уровень компетенции респондентов и в данном вопросе. Так, решение таких важных вопросов жизни города как организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, входящих в сферу компетенции местного самоуправления, возложено респондентами на органы государственной власти регионального уровня. И наоборот, такие важные функции государства, как установление, изменение и сбор налогов, выплата пенсий и пособий рассматриваются большинством жителей как сфера деятельности органов местного самоуправления.

Для выявления потенциала местного самоуправления в регионе существенное значение имеет анализ оценок гражда-

¹ Попова В.В. Местное самоуправление: власть и население // Социология власти, 2008, № 2, с. 144.

² Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования : итоговый доклад. – М. : Экон-Информ, 2009, с. 75.

нами работы различных органов власти и должностных лиц, а также степени доверия к ним. Так, в ходе исследования было выявлено, что наиболее высоко население оценивает деятельность президента РФ (в 2009 г. — 52,75%; в 2010 г. — 51,33%; в 2011 г. — 46,43%) и правительства РФ (в 2009 г. — 38,25%; в 2010 г. — 35,8%; в 2011 г. — 45,05%). В то же время работа Государственной думы РФ получила более низкие оценки.

Исследование показало, что довольно высокой является доля респондентов, негативно оценивающих деятельность органов власти Тверского региона. Ниже среднего оценивают работу администрации области: в 2009 г. — 36%; в 2010 г. — 26,41%; в 2011 г. — 15,11%, деятельность губернатора: в 2009 г. — 37%; в 2010 г. — 25,96%; в 2011 г. — 15,15% и Законодательного собрания Тверской области: в 2009 г. — 33,5%; в 2010 г. — 26,51%; в 2011 г. — 14,29%. Аналогичная ситуация наблюдается и при исследовании отношения граждан к работе органов управления г. Твери. Дали оценку «ниже средней» деятельности главы администрации г. Твери: в 2009 г. — 29,75%; в 2010 г. — 26,04%; в 2011 г. — 14,56%, городской администрации: в 2009 г. — 33%; в 2010 г. — 25%; в 2011 г. — 15,93%, Тверской городской думы: в 2009 г. — 35,75%; в 2010 г. — 28,11%; в 2011 г. — 16,25% и мэра г. Твери: в 2009 г. — 39,04%; в 2010 г. — 33,73%; в 2011 г. — 15,38%. Выявилась также общая тенденция к постепенному снижению негативных оценок деятельности региональных органов власти и структур муниципального уровня и, соответственно, к пропорциональному росту позитивного отношения к их работе.

Результаты исследования указывают на различную степень доверия граждан к органам власти и местного самоуправления, а также должностным лицам. Наибольшим доверием населения пользуется президент РФ (в 2009 г. — 27% общего числа ответов; в 2010 г. — 27,6%; в 2011 г. — 19,6%). В меньшей степени выражено доверие к губернатору области (в 2009 г. — 7,6%; в 2010 г. — 10,3%; в 2011 г. — 9,9%) и мэру г. Твери (в 2009 г. — 6,1%; в 2010 г. — 10,9%; в 2011 г. — 8,3%). Самый низкий уровень доверия зафиксирован в отношении представительных органов региональной власти и местного самоуправления (Законодательного собрания Тверской области, Тверской городской

думы). Следует отметить, что доверие к органам исполнительной ветви власти имеет тенденцию к росту, в то время как уровень доверия к представительным органам или остается прежним, или снижается. Подобную ситуацию объясняют тем, что основная функция представительного органа местного самоуправления как защитника интересов местного населения не реализуется в достаточной степени в муниципальных образованиях, взаимодействие между депутатами и их избирателями не развито¹.

Корреляционный анализ результатов исследования выявил возрастные различия в отношении к органам федерального, регионального и местного управления. Так, президент РФ пользуется наибольшим доверием в молодежной среде, губернатору области в большей степени доверяет возрастная группа 25–39 лет, администрации г. Твери — старшая возрастная группа. Вместе с тем прослеживается зависимость и от материального положения респондентов: уровень доверия к различным властным структурам падает по мере снижения уровня материального благосостояния граждан, за исключением президента РФ, степень доверия к которому, наоборот, возрастает. При этом граждане с низким уровнем материального благополучия выражают наибольшую степень к недоверия мэру города и Тверской городской думе.

Поскольку первичным субъектом местного самоуправления выступает население, оно должно проявлять активность в делах муниципального образования и может выражать ее в различных прямых или опосредованных формах. Однако в реальной муниципальной практике различные формы прямой демократии (референдумы, общественные слушания, опросы, голосование по конкретным вопросам через СМИ, интерактивные ТВ и радиодebаты) оказываются либо невостребованными, либо используются формально и в малом объеме². Указанная тенденция подтверждается данными социологического исследования, проведенного в г. Твери. Так, при изучении активности городских жителей в решении вопросов местного значения было выявлено, что более поло-

¹ Бутитова Д. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества // Власть, 2008, № 4, с. 53.

² Попова В.В. Указ. соч., с. 143.

вины жителей города принимают участие в выборах депутатов городской Думы (в 2009 г. – 59,9%; в 2010 г. – 55,4%; в 2011 г. – 67,0%). Помимо этого, граждане были задействованы в каких-либо общественных мероприятиях, таких как субботники и уборка города; собрания жильцов дома, района; культурно-спортивные мероприятия (в 2009 г. – 65,3%; в 2010 г. – 73,1%; в 2011 г. – 79,6%). Однако практически не востребуемыми являются материальная поддержка общественных мероприятий, обеспечение общественного порядка, совместная ликвидация чрезвычайных ситуаций, проекты местных отделений политических партий и общественных организаций, митинги, пикеты, акции протеста, коллективные обращения к властям.

Тем не менее подавляющее большинство опрошенных жителей выразили готовность в дальнейшем оказывать содействие развитию города: участвовать в субботниках, уборке города, собраниях, обсуждениях, поддержании общественного порядка, помогать в организации культурных и спортивных мероприятий и т.д. (в 2009 г. – 81,9%; в 2010 г. – 89,4%; в 2011 г. – 83,9%). В то же время ряд важных форм непосредственного участия в деятельности местного самоуправления не рассматриваются населением в качестве значимых – это обращение в органы местного самоуправления (в 2009 г. – 8,9%; в 2010 г. – 11,1%; в 2011 г. – 5,8%), участие в территориальном общественном самоуправлении (в 2009 г. – 5,7%; в 2010 г. – 5,1%; в 2011 г. – 6,1%), внесение целевых денежных взносов, участие в сборах финансовых средств на общественные нужды (в 2009 г. – 2,7%; в 2010 г. – 3%; в 2011 г. – 1,4%). Исследование показало, что старшие возрастные группы занимают более активную жизненную позицию в решении вопросов местного значения. Были выявлены и основные мотивы социальной активности граждан: возможность улучшить качество жизни города; осознание полезности и одобряемости своего участия; стремление помочь людям и др.

В 2012 г. были расширены масштабы

исследования: опрос проводился не только в г. Твери, но и в других муниципальных образованиях Тверской обл. Его результаты в значительной степени подтвердили сохранение ключевых тенденций, выявленных в ходе предыдущих этапов.

Таким образом, анализ научной литературы и результатов эмпирических исследований позволяет выявить определенную противоречивость существующих тенденций развития местного самоуправления как в России в целом, так и в Тверском регионе в частности. С одной стороны, доминирующей остается тенденция к централизации власти. Значительная часть муниципального сообщества недостаточно дифференцирует систему местного самоуправления и органы государственной власти, особенно в части существующих полномочий и обязанностей. Основными формами реализации права граждан на участие в деятельности муниципального образования продолжают оставаться участие в выборах местного уровня и в организованных мероприятиях по благоустройству территории. Среди причин сложившейся ситуации необходимо отметить отчужденность муниципальных властей от основной массы населения, правовую неосведомленность граждан в вопросах местного самоуправления, сохранение политической культуры подданнического типа и характерной для нее традиционной пассивной модели политического поведения. Активизация участия населения в местном самоуправлении требует расширения поля информации о сферах его деятельности, осуществления дополнительных мер организационного характера, в частности выдвижения инициативных, возможно, специально подготовленных активистов местного самоуправления.

С другой стороны, население все же связывает с местной властью надежды на улучшение жизни регионального сообщества, выражает готовность принимать участие в решении вопросов местного значения, что свидетельствует о значительном, но во многом не реализованном потенциале развития института местного самоуправления в России.