

Мельников И.А.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ — ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

LOCAL GOVERNMENT REFORM – DEMOCRATIC TRANSFORMATION
OF RUSSIA

Мельников И. А. — аспирант кафедры политологии, управления и регионоведения Воронежского института экономики и социального управления (г. Воронеж), viesm@vmail.ru

Melnikov I. A. — Postgraduate of the Municipal autonomous educational institution of higher education “Voronezh Institute of economic and social management”

Аннотация: В статье рассматривается роль и место местного самоуправления как одного из институтов, влияющих на процесс демократических преобразований России через развитие принципа самоорганизации населения на муниципальном уровне, активизацию его участия в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность.

Abstract: The article discusses the role and place of local government as one of the institutions that influence the process of democratic transformation of Russia through the development of the principle of self-organization of the population at the municipal level. The degree of its involvement in resolving issues of local significance independently and under their own responsibility is also observed.

Ключевые слова: вопросы местного значения, демократия, местное сообщество, муниципальная власть, народовластие, реформа местного самоуправления

Key words: local issues, democracy, local community, municipal authorities, democracy, local government reform

Последние десятилетия XX века и начало XXI столетия стали для России периодом трансформации политической системы, вектор которой был задан масштабным проектом демократизации общества. И в этих условиях возрастает интерес к факторам устойчивости демократических традиций, где учреждение местного самоуправления представляется необходимым условием реформирования общества на демократических принципах, поскольку это позволяет актуализировать человеческий фактор политических преобразований и граждане, включаясь в реальный процесс принятия общественно значимых решений, формируются как полити-

ческие акторы. Происходит становление демократической культуры населения, необходимой для успеха демократических реформ, поскольку «чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении».¹

Правомерно считать, что именно создание института местного самоуправления позволит политически и экономически активной части населения включиться в проведение этих реформ на местах. При этом муниципальные органы власти воспринимаются в качестве гаранта основных демократических ценностей, т. к. они, во-первых, наиболее доступны для населения; во-вторых, наиболее приспособлены учитывать местные потребности и использовать имеющиеся ресурсы в их удовлетворении; в-третьих, укрепляют властно-управленческие отношения на местах, поэтому именно на этом уровне политика может освободиться от негативного имиджа, связанного с достижением клановых, групповых интересов и приобрести свой подлинный и изначальный смысл, который заключается в регулировании отношений между людьми и социальными группами, а также в создании наиболее оптимальных условий жизни для человека. Таким образом, местное самоуправление в проектах демократического переустройства общества выступает своеобразным имплантом, инициирующим перестройку всего общественного организма как бы «изнутри» и обуславливающим «врастание» России в демократический политический режим.

Поэтому развивая смысловое значение местного самоуправления, данное ему в ст. 12 Конституции РФ (1993 г.), можно определить его не только как один из уровней общественно-властного управления, влияющего на ход демократических реформ в стране, приобретающего важное политическое звучание как уровня публичной (выборной) власти, но и как основного элемента гражданского общества, позволяющего конструктивно согласовывать его интересы с интересами государства. Не случайно, отвечая на вопрос о необходимости современного реформирования системы местного самоуправления и принятия новой редакции Федерального Закона № 131 (2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Президент РФ В.В. Путин отмечал, что «вопрос о будущем местного самоуправления — один из принципиальных вопросов развития российской государственности. Без сильных муниципалитетов не может быть сильного государства в России»².

¹ Даль Р. О демократии. — М.: Аспект — Пресс, 2000. — С. 103.

² Пресс-конференция В. Путина для российских и зарубежных журналистов. Москва. 20.06.2003. / Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено: 12.04.2014).

Однако, несмотря на более чем десятилетний опыт реформирования местного самоуправления, проблемы его развития как института демократии и гражданского общества продолжают оставаться актуальными, решаются крайне медленно. Свидетельством этому является их обсуждение и участниками Всероссийского съезда муниципальных образований в 2013 г. и Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в 2014 г., где снова ставилась задача максимально приблизить этот уровень власти к людям, проживающим на конкретных территориях, отмечалось, что именно участие граждан в принятии решений может наполнить местное самоуправление подлинным смыслом¹. При этом совершенно очевидно, что магистральный путь эффективной организации повседневной жизнедеятельности в интересах населения конкретных территорий — это переход от представительной демократии к прямой демократии, которая способствует востребованности умных и авторитетных людей для поддержания максимально высокого уровня и максимально привлекательного образа жизни на местах.² Но, по данным социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения, жители муниципальных образований страны (почти 80%) отметили, что не знают своих депутатов законодательных собраний как федерального и регионального уровня, так и местного. И здесь нельзя не согласиться с теми учеными, которые считают, что голосование по партийным спискам на муниципальных выборах не способствует сближению депутатов с народом, оно скорее решает партийные проблемы, порождает у значительной части граждан убежденность в невозможности влияния на избирательный процесс, формирует пассивное отношение к нему.³

Складывающаяся ситуация демократических преобразований в сфере местного самоуправления, на наш взгляд, сегодня связана и с преобладающим влиянием на местах исполнительно-распорядительного аппарата, который в большинстве случаев рассматривается населением как низовое звено государственной власти, обособленное от населения и действующее в своих корыстных интересах, далеких от интересов жителей. Муниципальная власть должна быть максимально адаптирована к местным условиям, специфическим потребностям и интересам населения, а ее функ-

¹ Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления / Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/21097> (проверено 08.12.2015).

² См.: Возьмитель А. А., Куконков П. И. Социальные факторы становления системы местного самоуправления в России // Власть. — 2014. — № 9. — С. 89.

³ См.: Антипов К. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. — 2012. — № 1. — С. 53–54.

ционирование адекватно отражать и реализовывать их. Представляется, что связка «формы непосредственной демократии народа — органы местного самоуправления» сегодня явно недостаточна для формирования подлинного местного самоуправления. Хотя в соответствии с Конституцией РФ, органы местного самоуправления — это самостоятельная форма народовластия, простое организационное их отделение от государственных структур власти не придаст им этого качества, если муниципальная власть не будет представлять из себя некий «сплав» из публичных и общественных институтов населения, например, в виде территориального общественного самоуправления, которое аккумулировало бы интересы и потребности населения, доводило их до органов местного самоуправления, одновременно решая на местах посильные для них вопросы местного значения.

Территориальное общественное самоуправление — это, прежде всего, самодеятельность граждан, состояние самоорганизации и готовности к самоуправлению не просто жителей, а людей, осознавших свои общие интересы, представляющих собой субъекты местного самоуправления. Конечно, понимая, что люди обычно имеют разные интересы, ответить на вопрос, каким образом эта разновидность может быть интегрирована в субъект местного самоуправления, имя которому «местное сообщество», не так-то просто. Ведь люди могут жить общими интересами, связанными с подъездом, домом, улицей, но очевидно, что существует масса интересов, выходящих далеко за их пределы и объединяющих людей не по признаку общегития, а как-то иначе. При этом, как отмечает А. Е. Балабанов, по характеру своих интересов такие сообщества не имеют территориальной окраски, но поскольку они живут и действуют на конкретной территории, то у них неизбежно проявляя интересы, связанные именно с местом проживания.¹ И здесь проявляется целый спектр сюжетов, связанных с механизмами общественного участия в местном самоуправлении, в котором местные сообщества представляют безусловный ресурс с точки зрения организации жизни и развития места проживания. Самой своей активностью они во многом могут выступать как референтные группы при решении многих вопросов, связанных с жизнью муниципального образования, а также связи с идеями, проектами, программами его развития. По нашему мнению, тема участия местных сообществ в местном самоуправлении имеет потенциал

¹ См.: Балабанов А. Е. Местное сообщество в местном самоуправлении. Сер. Библиотека местного самоуправления. — М.: Московский общественный научный фонд, 2009. — С. 9–10

своего развития, по меньшей мере, в трех разных, но взаимосвязанных направлениях.

1. Местное сообщество как субъект местного самоуправления дает возможность рассматривать население как единое сообщество, единый коллектив, живущий на данной территории, имеющий собственный территориальный интерес и сознающий его. Механизмы волеизъявления, согласования интересов, поиск наиболее эффективных форм организации их совместной деятельности с органами муниципального управления — это и есть устройство системы местного самоуправления.

2. Местные сообщества как единицы и социально-политические организации требуют внимательного анализа их формирования, развития и устройства, что очень важно для реального понимания механизмов, адекватных природе, формированию и развитию самих местных сообществ.

3. Формы участия местных сообществ в местном самоуправлении позволяют включить их интересы и потенциал в процессы принятия управленческих решений, вовлекать в управление воспроизводством и развитием жизнедеятельности территории.

Однако, как показывает анализ практики, муниципальному управлению пока еще не достает соответствующих форм обеспечения такого подхода. Отсутствует ясное понимание природы местных сообществ, их основных типов, динамических характеристик, владение набором инструментов, позволяющих вовлекать их в процессы муниципального управления, в разработку и реализацию стратегий, политик, программ и проектов муниципального развития. В свою очередь, сами общественные организации, действующие на территории одного муниципального образования, не кооперируются друг с другом, а наоборот, зачастую конкурируют. Причем предметом конкуренции, как правило, является муниципальный бюджет и именно с этих позиций выстраивается диалог между ними и органами местного самоуправления. Как правило, узость взаимодействия, понимания необходимости его развития приводит к торможению, препятствует реализации основного конституционного принципа местного самоуправления как власти народа, самостоятельного и под свою ответственность принимающего решения по обеспечению развития конкретного муниципального образования.

Все это со всей очевидностью ставит на повестку дня вопрос подготовки как муниципальных служащих, так и представителей местного сообщества к организации совместной деятельности в решении вопросов местного значения, искоренения сложив-

шихся стереотипов и отношений между муниципальной властью и местными сообществами, когда первые привыкли видеть в ответственности, в основном, просителей и даже помеху в управлении муниципальным образованием, а вторые часто видят в муниципальных управленцах, главным образом, корыстную бюрократию.

Исследование хода реформы местного самоуправления на территории Воронежской области показало неоднозначность и противоречивость отношений населения к местной власти и муниципальных служащих к вопросу об участии населения в муниципальном управлении. Так, умение работать с людьми, строить отношения с общественностью, согласовывать интересы различных социальных групп населения отметили только 18,5% респондентов из числа жителей муниципальных образований, при этом 62,8% отнесли это к характеристике профессиональных качеств, в наибольшей степени определяющей успешность муниципального управления. Практически столько же указали на налаживание работы с населением как первоочередную задачу, которую должны решать органы местного самоуправления.¹

Одновременно с этим муниципальные служащие отметили среди препятствий на пути развития местного самоуправления непонимание его сущности населением, отсутствие у него инициативы и пассивность (36%). При этом они указали, что органы местного самоуправления активно ведут работу с населением. В свою очередь, население оценивает как активную и положительную в общении с ними работу органов местного самоуправления только на 20%, а понимание приоритета своей роли в развитии местного самоуправления на территории своего муниципального образования только на 8,5%.

Все это требует отработки не только системы взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом, но и обеспечения владения основными формами и методами этой работы как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны представителей различных социальных групп местного сообщества. К сожалению, как показал анализ тематики программ дополнительного образования, вопросам обучения по данному направлению в системе повышения квалификации муниципальных служащих уделяется очень мало внимания. Картина еще более неутешительная, когда речь идет о муниципальных сообществах, т. к. обучение практически не проводится ни в одном муниципальном образо-

¹ Исследование проводилось в 2014–2015 гг. среди муниципальных служащих Воронежской области, обучающихся на курсах повышения квалификации (N=564) и среди населения (N=320) по изучению состояния работы органов местного самоуправления с населением (рук. проф. Р.И. Мельникова).

вании. Это свидетельствует о том, что системная работа в этом направлении пока не получила своего развития. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что за годы реформирования местного самоуправления практически во всех органах местного самоуправления Воронежской области актуализированы функции осуществления взаимодействия с населением, его различными социальными группами. Чаще всего это обеспечивается через комитеты по делам семьи и молодежи, образования, культуры, социальной защиты, а также создание подразделений по связям с общественностью. Но здесь также очень условно и схематично прослеживается система их взаимодействий, что требует внедрения координирующего начала, развития такой формы как социальное партнерство муниципальной власти и местного сообщества. Это, в свою очередь, требует наличия специально подготовленных кадров, умеющих разрабатывать и применять различные методы работы, которые должны исходить из природы и специфики отечественного общественного самоуправления, российского менталитета, традиционных мотиваций.

Вовлечение населения в систему местного самоуправления законодательно определено такими формами как референдумы, сходы, собрания граждан и другими формами их волеизъявления. Анализ практической деятельности показал, что их реализация обеспечивается не более чем на 30%, а что касается референдумов, то они проводятся в единичных случаях. Поэтому эти демократические формы требуют не только своего более активного развития, но и оптимизации на основе формирования групп, сообществ в качестве стратегических и тактических союзников, партнеров, участников в реализации краткосрочных и долгосрочных планов и программ развития муниципальных образований.

Способы поиска оптимальных социально-политических технологий и их результативности зависят от объективно сложившихся в муниципальном образовании процессов взаимодействия властных структур с населением на основе становления местного самоуправления, гражданского общества и социально ориентированного государства. Именно с этим связано создание и развитие демократических основ общества. Народ, как источник власти, главным образом имеет возможность проявлять ее на местном уровне через самореализацию территориального публичного коллектива как базового элемента общества в целом. Именно в этом заключается идея и смысл современного местного самоуправления как демократически развивающейся единицы, входящей в систему государственно-политического устройства современной России.

Список литературы

1. Антипов К. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. — 2012. — № 1. — С. 51–54.
2. Балабанов А. Е. Местное сообщество в местном самоуправлении. Сер. Библиотека местного самоуправления. — М.: Московский общественный научный фонд, 2009. — 182 с.
3. Возьмитель А. А., Куконков П. И. Социальные факторы становления системы местного самоуправления в России // Власть. — № 9. — С. 88–90.
4. Даль Р. О. демократии. — М.: Аспектпресс, 2000. — 208 с.
5. Деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. Летопись МСУ-2013: факты и комментарии. — М.: Национальное агентство муниципальных образований, 2014. — 258 с.