

DOI: 10.14515/monitoring.2014.4.05

УДК 352(470+571):[316.62+316.64]

Р.В. Петухов ЛОКАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА И ГРАЖДАНСКИЙ АКТИВИЗМ¹

ЛОКАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА И ГРАЖДАНСКИЙ
АКТИВИЗМ

ПЕТУХОВ Роман Владимирович — кандидат юридических наук, научный сотрудник Института государства и права РАН и Института социологии РАН. E-mail: petuhovvv@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется проблема развития различных форм политического и общественного участия на локальном уровне. Опираясь на результаты всероссийского социологического исследования «Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия», автор исследует изменения отношения россиян к органам местного самоуправления, возможностям влиять на их деятельность, рассматривает пути и формы преодоления отчуждения между гражданами и местными властями, а также практики низовой самореализации в пространстве непосредственной среды обитания человека. Автор делает вывод, что распространенная точка зрения об отсутствии у россиян запроса на реальное местное самоуправление, не соответствует действительности; граждане внимательно следят за происходящим в своих локальных сообществах и хотели бы активней участвовать в улучшении среды своего обитания, однако не верят в возможность влиять на местную власть. Автор полагает, что для решения этой проблемы нужна политическая воля на самом высоком уровне. Гражданская активность должна стать наравне с экономическими и демографическими показателями одним из ключевых критериев при оценке эффективности работы местной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление,

LOCAL COMMUNITIES AND CIVIC ACTIVISM

PETUKHOV Roman Vladimirovich — Candidate of Legal Sciences, researcher, Institute of State and Law, RAS. E-mail: petuhovvv@mail.ru

Abstract. The author of the article focuses on the problem of the development of the various forms of political and social participation at the local level. Using the results of the mass sociological survey "The civic activism: new actors of the social and political action", the author examines the changing attitudes of Russians towards the local authorities as well as towards their opportunities to influence the activities of the local authorities. The author also considers the ways to overcome the alienation between the citizens and the local authorities and the practices of the grassroots self-realization in human environment. The author concludes that the common point of view stating that Russians are lacking any need for strong local self-government is not consistent with reality; citizens track everything that happens in their communities and are eager to improve their environment, however, they do not believe that they can influence the decisions taken by local authorities. To solve this problem, political will at higher levels is needed. Civic activity should be one of the key indicators of the performance of the local authorities, according to the author.

Keywords: local government, civil activism, self-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Гражданский активизм»: новые субъекты общественно-политического действия (2014 г.) при поддержке некоммерческого фонда — Института социально-экономических и политических исследований.

В отечественном научном дискурсе рост гражданской активности довольно долго рассматривался в основном в ракурсе протестной политической и добровольческо-благотворительной деятельности. Однако, как показало исследование «Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия», происходящие в нашем обществе изменения являются более глубокими и уже затронули многие другие сферы социальной жизни. В частности были выявлены заметные трансформации в отношении россиян к возможностям их деятельного участия в жизни локальных сообществ² и прежде всего в обустройстве среды своего непосредственного обитания. Это тем более важно, учитывая, что до последнего времени реальная включенность граждан в общественную и политическую жизнь на местном уровне была чрезвычайно низка, а недоверие к муниципальным властям, наоборот, высоко.

При оценке ситуации в рамках локальных сообществ первое, что бросается в глаза, — это очевидное несоответствие между огромным числом институциональных структур, формально действующих от имени и в интересах местного населения³, и их сравнительно небольшим общественным активом, а также скромным уровнем социального одобрения и поддержки. Принято считать, что в любом демократически организованном обществе, чем ближе публичная власть к гражданам, тем больше степень их непосредственного участия в соответствующих политических процессах и процедурах, тем теснее, доверительнее взаимоотношения между обществом и властью. В России, как показывают исследования, ситуация все последние годы была и остается иной. Наша страна в этом плане напоминает перевернутую пирамиду — каждый нижестоящее управленческое звено уступает вышестоящему в степени поддержки гражданами.

Это отчетливо демонстрируют данные таблица 1. Если Президенту России сегодня доверяют 60% наших сограждан, правительству и губернаторам 43 и 42% соответственно, то органам местного самоуправления — лишь около трети опрошенных. Характерно, что местная власть находится в зоне недоверия (доверяют 32%, не доверяют 41%), при достаточно высоком проценте затруднившихся с ответом (27%). Причин указанной дифференциации оценок множество, они достаточно подробно проанализированы в литературе, отметим лишь, что показатель «доверие» фиксирует в основном сложившиеся в общественном сознании представления об иерархии властных уровней, о наличии (или отсутствии) у них как символического капитала, так и реальных ресурсов для решения актуальных для населения проблем.

Таблица 1 Уровень доверия основным государственным и общественным институтам, %
(один ответ по каждой позиции)

² В настоящей работе под «локальным (местным) сообществом» (*local communities*) понимается общность людей со сложившимися социальными связями, обусловленными общей территорией проживания и заинтересованностью в ее развитии. В отечественной литературе также часто используются во многом аналогичные по значению термины «территориальный коллектив» или «территориальный публичный коллектив».

³ Согласно информационно-аналитическому материалу, подготовленному Министерством регионального развития Российской Федерации к парламентским слушаниям на тему «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации», прошедших 14.04.2014, по состоянию на 1 января 2014 г. «в органах местного самоуправления занято около 720 тыс. человек, из них 242 тыс. — депутаты представительных органов муниципальных образований и 478 тыс. — работники органов местного самоуправления, среди них 336 тыс. — это муниципальные служащие».

Варианты ответа	Среди всех опрошенных	Тип поселения				
		мегаполисы	областные	районные	ПГТ	село
Президенту России						
Доверяю	60	60	60	62	58	57
Не доверяю	24	27	25	20	24	27
Затрудняюсь ответить	16	13	15	18	18	16
Правительству России						
Доверяю	43	41	43	44	49	41
Не доверяю	36	42	36	33	32	38
Затрудняюсь ответить	21	17	21	23	19	21
Руководителю республики, губернатору вашей области, края						
Доверяю	43	41	42	40	50	45
Не доверяю	33	40	31	32	23	34
Затрудняюсь ответить	24	19	27	28	27	21
Органам местного самоуправления						
Доверяю	32	24	28	35	32	35
Не доверяю	41	38	42	40	41	43
Затрудняюсь ответить	27	38	30	25	27	22

Обращает на себя внимание и то, что уровень доверия органам местного самоуправления более чем у других органов публично-политической власти зависит от типа населенного пункта, в котором проживают респонденты. Это вполне естественно, учитывая разное качество муниципального управления в различных локальных сообществах. Наиболее категоричными в оценках оказались жители сельской местности, из них 35% доверяют местным властям, а 43% не доверяют, далее идут жители районных центров (35 и 40%), поселков городского типа (32 и 41%) и областных центров (28 и 42%). Наибольший разброс в уровне доверия/недоверия у жителей мегаполисов. Среди них заметно меньше доверяющих органам местного самоуправления, чем в целом по выборке (24 против 38%), но и количество не доверяющих чуть меньше средних показателей (38 против 41%). По всей видимости, это связано с тем, что в крупных городах достижения муниципалитетов не так очевидны, как в более компактных населенных пунктах, а также с тем, что здесь они значительно размываются действиями региональной власти. Более того, в двух основных российских мегаполисах — Москве и Санкт-Петербурге — местное самоуправление традиционно развито крайне слабо.

Иное дело конкретная оценка деятельности тех или иных институтов. Здесь уже на передний план выходит критерий эффективности реализации общественных ожиданий. Однако и в оценке деятельности глав (мэров) муниципальных образований, прослеживается та же тенденция, что и в показателях уровня доверия. Доля респондентов, положительно оценивающих их деятельность (52%) заметно ниже, чем у глав субъектов Российской Федерации (64%) и президента страны (74%). С одним существенным отличием — суммарная оценка деятельности этого института уже со знаком плюс (54 против 46%) (см. табл. 2).

Таблица 2 Оценка респондентами деятельности президента страны, главы региона и главы муниципального образования, % (один ответ по каждой строке)

Варианты ответа	Безусловно положительно	Скорее положительно	Скорее отрицательно	Безусловно отрицательно
Президента В. Путина	24	50	21	5
Главы вашего региона (губернатора)	11	53	29	7
Главы вашего муниципального образования (мэра)	9	45	36	10

Полярность оценок деятельности муниципальных властей во многом обусловлена спецификой данного уровня публично-политической системы. В отличие от результатов деятельности федеральной и региональной власти, довольно опосредованно влияющих на повседневную жизнь простых людей, успехи и просчеты в работе органов местного самоуправления видны, что называется, невооруженным глазом (см. табл. 3). И тот факт, что практически каждый второй респондент скорее положительно оценивает их деятельность, свидетельствует: население видит не только недостатки и просчеты работы муниципальных властей.

Как видно, уровень доверия/недоверия главам муниципальных образований в целом не сильно зависит от возраста, уровня материального обеспечения респондентов и типа поселения, в котором проживают респонденты. Это связано с тем, что круг вопросов, за которые отвечают мэры, одинаково важны для всех жителей, поэтому их успехи и неудачи в одинаковой мере касаются всех групп и слоев населения. Единственное, что обращает на себя внимание, это высокий процент не одобряющих деятельность глав муниципалитетов среди респондентов с плохим и очень плохим материальным положением, заметно превышающий средний уровень среди всех опрошенных (60% против 45%). Объяснить это можно, во-первых, общим более негативным взглядом на жизнь данной категории граждан, включая отношение к властям всех уровней, за исключением Президента РФ. И, во-вторых, отсутствием в распоряжении мэров инструментов, позволяющих им эффективно решать насущные проблемы малообеспеченных граждан, так как полномочия в сфере социального обеспечения населения переданы в настоящее время на региональный уровень. Но дело не только в этом.

Повысить уровень поддержки органов местного самоуправления могло бы более активное использование механизмов прямой и обратной связи с населением. Пока же имеет место обратная тенденция — замыкание муниципальной власти на реализации интересов местных элит, а не граждан. К примеру, проведя качественное эмпирическое исследование в двух небольших городах Пермского края, известные российские исследователи А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяева и Д.Г. Сельцер пришли к выводу, что сложившаяся сегодня в российской провинции система локальной власти позволяет ее субъектам не только ориентироваться на достижение общественно значимых целей, но и успешно реализовывать свои персональные и/или корпоративные интересы. Судя по результатам исследования, мотив достижения собственного благополучия является едва ли не наиболее распространенным в пространстве

локальной политики, где имеется широкий диапазон возможностей использования служебного положения и/или связей с носителями публичной власти для личного обогащения [2].

Таблица 3 Оценка деятельности глав муниципальных образований (мэра) представителями различных социально-демографических групп, % (один ответ)

Варианты ответа	Безусловно положительно	Скорее положительно	Скорее отрицательно	Безусловно отрицательно	Затруднились ответить
Среди всех опрошенных	9	45	35	10	1
Возрастные группы					
18-30 лет	10	45	33	11	1
31-40 лет	7	44	36	12	1
41-50 лет	8	49	34	8	1
51-60 лет	9	38	41	10	2
Старше 61	8	47	37	7	1
Уровень материального обеспечения					
Хорошее, очень хорошее	17	46	28	9	0
Среднее	8	47	35	9	1
Плохое, очень плохое	2	37	45	15	1
Тип поселения					
Мегаполисы	9	42	38	10	1
Областные центры	9	45	37	9	0
Районные центры	7	45	36	11	1
ПГТ	11	49	29	11	0
Село	9	44	35	9	3

Ориентированность не на общественное, а на частное благо заставляет локальную властную элиту стараться максимально закрываться, отмежевываться от простых граждан, минимизировать их участие в своей деятельности. В частности, как показал настоящий опрос, лишь 2% респондентов имели в последнее время опыт участия в работе органов местного самоуправления. По данным ФОМ, по состоянию на июль 2012 г. 71% россиян ничего не было известно о работе местных депутатов. 65% респондентов просто не знали, кто является их представителем в муниципальном собрании, хотя в соответствующих выборах участвовали 54% опрошенных (данные опроса «ФОМнибус» от 15 июля 2012 г. URL: <http://fom.ru/Politika/10555>). И это притом, что в отличие от регионального и федерального уровней, где возможности для непосредственного участия граждан в управлении публичными

делами объективно крайне ограничены, на муниципальном уровне имеются широкие возможности, в том числе законодательно закрепленные⁴.

Следствием закрытости местной власти является отчуждение органов местного самоуправления от простых жителей. Так, подавляющее большинство опрошенных (78%) полагают, что в их регионе, городе, поселке граждане не способны влиять на решение принимаемые властью важных для них проблем (см. рис. 1).

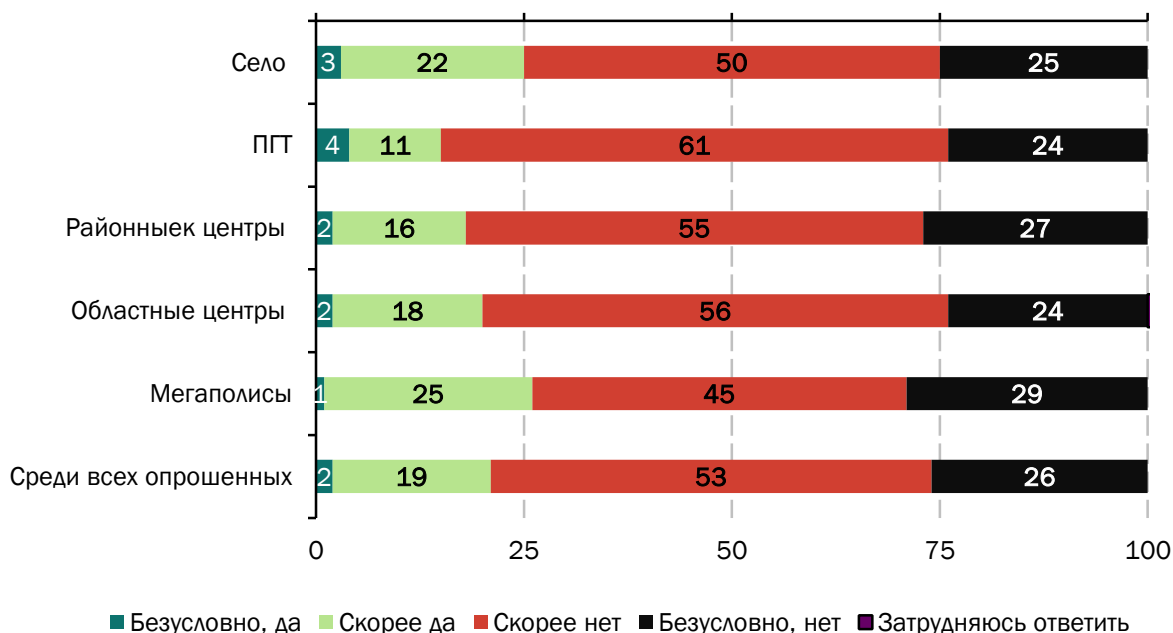


Рисунок 1 - Представления россиян о том, могут ли граждане в регионе, городе, поселке влиять на решения местной власти по поводу важных для них проблем, % (1 ответ)

Несколько лучшей ситуацией в мегалополисах и сельских населенных пунктах, где соответственно 26 и 25% опрошенных усматривают возможность для влияния граждан на действия муниципалитета. В свою очередь среди жителей малых городов и поселков городского типа этой точки зрения придерживаются только 15%. Такая заметная разница в оценках, по всей видимости, обусловлена эффектом масштаба. В деревнях и селах главы муниципальных образований всегда находятся в прямом доступе, и их отстраненность от людей виднее и нагляднее. В мегалополисах же городское руководство в большей степени дистанцировано от населения, но в них существует диверсифицированная структура управления и имеется значительный штат чиновников, что в конечном счете работает на приближение власти к населению.

Нельзя не учитывать, что уровень жизни в крупных городах выше, чем в остальных типах поселений, они заметно более благополучны в экономическом, социальном, инфраструктурном планах, что также влияет на восприятие жителями городских властей. А вот российские средние и малые города чаще всего являются точками стагнации, с дефицитным бюджетом, кадровым кризисом и невозможностью скрыть имеющиеся проблемы от горожан. На примере этих поселений становятся особо очевидными все основные проблемы

⁴ Речь идет о формах непосредственно осуществления населением местного самоуправления и участия в местном самоуправлении, предусмотренных главой 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

отечественного местного самоуправления, такие как отсутствие финансовых, организационных и кадровых возможностей для развития муниципальных образований, разваливающееся городское хозяйство (большая часть которого создана еще в советское время) и высокий уровень коррупции.

Не имея возможности участвовать в управлении делами своего локального сообщества, люди перестают воспринимать муниципалитеты в качестве института самоуправления. Население видит в них агентов региональной власти или даже определенных элитарных групп (бизнеса, промышленных предприятий, криминала и т.д.), а не представителей и защитников своих интересов. Еще в 2004–2005 гг. исследования ВЦИОМ фиксировали, что от 57 до 64% респондентов рассматривают органы местного самоуправления как несамостоятельный уровень власти, полностью зависящий от регионального начальства [1, с. 46]. В свою очередь, 58% опрошенных относились к главам муниципальных образований не как к народным избранникам, выступающим от лица простых жителей, а как к чиновникам, представляющим интересы местных элит [1, с. 50]. Сегодня ситуация усугубилась, так как в результате внедрения в середине 2010-х гг. жестко централизованной межбюджетной системы практически все муниципальные образования попали под сильную финансовую зависимость от региональных властей.

В отношении муниципалитетов в обществе сформировался устойчивый образ «недовласти», отчасти справляющейся со своими обязанностями, но не обладающей реальными полномочиями и управленческой свободой и во всем зависимой от регионального руководства, а главное – не заинтересованной в вовлечении граждан не только в работу органов местного самоуправления, но и в иные формы общественной самодеятельности.

Возникает вопрос, а есть ли такая потребность у самих граждан? Интересуются ли они тем, что происходит в среде их непосредственного обитания? Обладают ли они достаточной информацией о проблемных зонах своих территорий? Ведь не секрет, что главным источником информации для россиян остаются электронные медиа, а они даже на местах в основном «заточены» на федеральную повестку дня.

Исследование выявило довольно противоречивую картину. Интерес россиян к жизни локальных сообществ чрезвычайно высок. 45% опрошенных регулярно, а еще 47% время от времени обсуждают события местной жизни (в своем городе, селе, районе) с друзьями, родственниками. При этом местная проблематика несколько не уступает в степени востребованности событиям регионального и федерального масштаба (см. табл. 4).

Интерес к обсуждению локальной повестки дня в целом почти не зависит от типа населенного пункта. Единственным исключением являются мегаполисы, в которых она заметно меньше, чем среди всех опрошенных. В них, как уже отмечалось выше, на городском уровне активно действуют и создают информационные поводы не только местные, но и региональные власти, что естественным образом приводит к дезориентации респондентов. В свою очередь, в Москве и Санкт-Петербурге муниципалитеты как самостоятельные субъекты городской публичной политики вообще мало известны простым жителям, так как управлением городским хозяйством в столицах занимаются органы государственной власти.

Таблица 4 Уровень интереса к обсуждению с друзьями, родственниками события, происходящие в стране, в вашем регионе, муниципальном образовании (городе, селе, районе), % (один ответ)

Варианты ответа	Среди всех опрошенных	Тип населенного пункта				
		мегаполисы	областные центры	районные центры	ПГТ	село
События, происходящие в стране						
Обсуждаю часто	44	38	48	46	35	43
Обсуждаю время от времени	48	56	47	46	58	48
Не обсуждаю	8	6	5	8	7	9
События, происходящие в вашем регионе						
Обсуждаю часто	40	32	41	41	29	42
Обсуждаю время от времени	52	58	52	50	63	49
Не обсуждаю	8	10	7	9	8	9
События, происходящие в вашем муниципальном образовании (городе, селе, районе)						
Обсуждаю часто	45	36	43	47	40	49
Обсуждаю время от времени	47	50	49	45	52	43
Не обсуждаю	8	14	8	8	8	8

Местные проблемы также являются для россиян значимым интегративным и коммуникационным фактором (см. рис. 2). 65% опрошенных заявили, что в вопросах, касающихся жизни в их городе, районе или доме, им нужны единомышленники, разделяющие одинаковые с ними интересы, принципы и жизненные цели. Это больше, чем в вопросах музыки, культуры, искусства (47%), политики (46%), национальных отношений (42%), религии (36%) и бизнеса (34%). Из этих 65%, почти половина (38%) респондентов признались, что таких единомышленников у них недостаточно.



Рисунок 2 - Мнение россиян о том, нужны ли им единомышленники — люди, разделяющие их интересы, принципы, жизненные цели в различных вопросах, % (один ответ по каждой позиции)

С другой стороны, уровень реальной включенности граждан, прежде всего в деятельность органов местного самоуправления, по-прежнему низок, особенно когда она рассматривается в ряду других форм и видов политического активизма. Лишь около 2% опрошенных заявили об опыте такого участия. Характерно, что разница между реальным участием и уровнем гипотетической готовности не слишком велика. Изъявили желание работать в органах местного самоуправления, политических партиях, выходить на улицу, отстаивая свои политические права лишь 4–6% опрошенных. Менее политизированное участие, осуществляемое волонтерами в ходе выборных кампаний в качестве наблюдателя, агитатора, сборщика подписей, привлекает несколько большее число респондентов (8%). Все это говорит о том, у россиян «аллергия» на политику еще не прошла или же проявилась вновь после некоторого политического «разогрева» 2011–2012 гг.

Желающих принять участие в работе органов местного самоуправления несколько больше в сельских поселениях (9%) и поселках городского типа (7%), а также среди респондентов в возрасте 41–50 лет (8%), людей с высшим образованием (10%) и имеющих хорошее или очень хорошее материальное положение (8%). Интересно отметить, что среди респондентов, относящих себя к русским, меньше желающих принимать участие в работе органов местного самоуправления, чем среди опрошенных других национальностей (6% против 10%). Также заметно меньше потенциальных желающих среди жителей районных центров (5%), людей старше 61 года (4%) и имеющих среднее образование (3%).

Сравнительно невысок уровень включенности граждан в деятельность многообразных неполитических общественных формирований — благотворительных, волонтерских, экологических и т.п. (1–6%). И это понятно, поскольку большинство существующих в России общественных объединений и особенно некоммерческих организаций трудно считать ячейками низовой гражданской самоорганизации. Безусловно, многие из них приносят большую пользу, зачастую выполняя ту работу, которую не может или не хочет выполнять государство. Но не мало и таких, которые живут своей жизнью, редко соприкасаясь с жизнью рядовых граждан. На этом фоне отнюдь не случаен тот факт, что лишь 6% опрошенных непосредственно сталкивались с работой подобных организаций у себя дома, в своем городе, поселке. 20% опрошенных осведомлены об их деятельности, а еще 39% что-то о них слышали (см. табл. 5).

Таблица 5 Уровень осведомленности россиян о работе, деятельности волонтерских, правозащитных, благотворительных организаций по месту жительства, % (один ответ)

Варианты ответа	Среди всех опрошенных	Тип населенного пункта				
		мегаполисы	областные центры	районные центры	ПГТ	село
Да, лично сталкивались с деятельностью таких организаций	6	8	7	7	3	5
Да, определенно знают о таких организациях	20	21	26	18	18	14
Что-то слышали о таких организациях	39	49	42	31	44	40
Нет, ничего не знают о таких организациях	35	22	25	44	35	41

В целом это неплохой плацдарм для развертывания гражданской самоорганизации на местах, тем более что уровень доверия к общественным и правозащитным организациям такой же, как и у органов местного самоуправления (31 и 32%), но существенно ниже показатель недоверия — 29% против 41%. Но все же главный ресурс гражданского участия на местах — это фактор шаговой доступности, т.е. район, улица, дом. Здесь сконцентрирован огромный, во многом невостребованный потенциал не только многообразных форм активизма, но и общественной солидарности, дефицит которой в последние годы ощущается столь остро. Особенно в группах и слоях, которым не требуется отеческая опека и защита. Этим группам в первую очередь требуются беспристрастные суды, которые могли бы защитить от произвола как собственного начальства, так и чиновничества, полиция, которая берегла бы не только имущество, но и здоровье и покой граждан, наконец, социальные службы, которые обеспечивали бы поддержание социальной инфраструктуры (ЖКХ, дороги, школы, больницы, детские сады и т.д.) в надлежащем виде. Ничего этого, как правило, нет. Соответственно, именно социальная среда обитания становится главной сферой приложения усилий гражданских активистов на местах.

Согласно данным опроса, в публичных слушаниях по вопросу размещения новых объектов капитального строительства участвовали 7% респондентов, при 50% гипотетически выразивших свою готовность (см. табл. 6). В инициативные группы граждан по сбору подписей в поддержку или против какого-либо нововведения, строительства потенциально могли бы войти 42% опрошенных, но на практике в них участвовали опять же только 7%. В добровольных дружинах по охране общественного порядка, судя по данным исследования, состоят или состояли 5% россиян, в свою очередь, готовы вступить в их ряды 34% респондентов. Наиболее же близки по уровню реального и потенциального участия такие формы активности по месту жительства, как субботник по благоустройству двора (48 и 33% соответственно), а также собрания собственников жилья в многоквартирном доме, членов ТСЖ, членов дачного кооператива и т.д. (26 и 38%).

Таблица 6 Уровень реальной и потенциальной готовности к участию в общественной работе по месту жительства, % (один ответ по каждой позиции)

Варианты ответа	Уже принимали участие	Не принимали участия, но готовы	Не готовы принять участие
В работе собраний собственников жилья в многоквартирном доме, членов ТСЖ, членов дачного кооператива и т.д.	26	38	36
В субботнике по благоустройству двора Вашего дома	49	33	18
В публичных слушаниях по вопросу размещения в Вашем населенном пункте/районе крупного города новых объектов капитального строительства	7	50	43
В деятельности добровольной дружины по охране общественного порядка	5	34	61
В инициативной группе граждан по сбору подписей за или против какого-либо нововведения, строительства и т.п.	8	42	50
В работе представительного органа муниципального образования	4	34	62

Распространенная точка зрения об отсутствии у россиян запроса на реальное местное самоуправление, предусматривающего активное непосредственное участие в решении вопросов местного самоуправления, не соответствует действительности. Граждане внимательно следят за происходящим в своих локальных сообществах и хотели бы активной участвовать в улучшении среды своего обитания. Вместе с тем респонденты действительно не видят возможностей для оказания действенного влияния на местную власть, что прямо отражается на уровне ее поддержки.

Можно предложить, что население в очередной раз останется безучастным к очередной попытке усовершенствовать самоуправление путем увеличения количества органов местной власти и типов муниципальных образований⁵. Только за счет изменений в организации власти невозможно «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»⁶. Для того чтобы люди поверили в самоуправление необходимо прежде всего преодолеть отчужденность между органами власти и жителями соответствующих муниципальных образований.

В качестве первого шага достаточно обеспечить использование тех форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, которые уже предусмотрены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Это, в частности, сходы, правотворческие инициативы, собрания, конференции, опросы граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление. Не менее важно обеспечить «зеленую улицу» для развития гражданского активизма по месту жительства (тем более что запрос на него очень высок), возрождать культуру соседского общения и повышать уровень межличностного доверия.

К сожалению, опыт последних десятилетий свидетельствует, что муниципальная бюрократия не заинтересована в развитии гражданского участия на локальном уровне. Связанные с этим открытость и подконтрольность населению противоречат сложившимся здесь управленческими практиками с их ориентированностью на клановые интересы. Поэтому ожидать от муниципальных чиновников и депутатов активных шагов по привлечению населения к решению вопросов местного значения вряд ли возможно. Для решения этой проблемы нужна политическая воля на самом высоком уровне. Гражданская активность должна стать наравне с экономическими и демографическими показателями одним из ключевых критериев при оценке эффективности работы местной власти.

Литература

⁵ Речь идет о принятии Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающем введение двух новых типов муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы), изменение порядка формирования представительных органов местного самоуправления и замещения должности главы муниципального образования, а также ряд других изменений.

⁶ См. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.

- 1 Как управлять Россией : социология одного города / В. Ф. Басаргин, Ю. М. Баскакова, М. Б. Боков [и др.] ; под. ред. В. В. Федорова. М. : Алгоритм, 2009.
- 2 Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. 2014. № 2. С. 103–104.