



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352/353+1:316

И.Н. ТРОФИМОВА, д.полит.н., вед.науч.сотр.

Учреждение Российской академии наук «Институт социологии РАН»,
г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

Электронный адрес: itnmv@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

В своем Послании Федеральному Собранию в 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев обозначил зависимость качества управления от уровня гражданского участия и политической активности [9]. Постановка данной проблемы не вызывает сомнений. Однако ее решение на практике, т.е. создание условий для участия граждан в процессе принятия социально значимых решений, по-прежнему сохраняет свою актуальность. Более того, последний избирательный цикл показал, что отчуждение общества от власти чревато

обострением социальных противоречий и конфликтов. Показательным стало участие в массовых акциях протеста представителей среднего класса и молодежи. Все это говорит о том, что существующая сегодня практика взаимодействия власти и общества сама по себе является причиной раскола в обществе. Хорошо образованные, информированные и материально обеспеченные люди нередко игнорируют интересы общества в целом и местного сообщества, членами которого они являются. Продолжается углубление конфликта между ценностями демократии и авторитаризма, развития и стабильности, индивидуальной свободы и коллективной ответственности [5].

Проблема повышения эффективности местного самоуправления в России всегда была актуальной. И сегодня эта проблема остается одной из самых острых, несмотря на многолетний процесс реформирования данного института публичной власти. Преобразования касались в основном взаимоотношений центральной, региональной и местной власти и мало учитывали такой фактор, как участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Между тем именно гражданское участие должно стать главным фактором при оценке эффективности местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; государственное управление; эффективность; гражданское участие; политическая модернизация

В наибольшей степени зависимость качества управления от уровня гражданского участия проявляется на уровне местного самоуправления. Неслучайно эффективность наряду с местной автономией и местной демократией является одним из основных признаков развитого местного самоуправления; к тому же эти признаки настолько взаимосвязаны, что один нередко раскрывается через другой. Легитимация местного самоуправления во многом зависит от того, насколько результаты деятельности муниципальных органов соответствуют интересам местного населения. С другой стороны, перспективы данного института публичной власти сегодня редко воспринимаются только сквозь призму задач развития отдельного местного сообщества. Глобальная политика и экономика предъявляют высокие требования к организации системы публичного управления, целостности и комплексности принимаемых управленческих решений. В этом смысле эффективное местное самоуправление является необходимым условием социально-политической стабильности.

Совокупность политических процессов (глобальных, региональных, национальных, суб-национальных) и стоящие перед обществом проблемы обуславливают постоянный поиск оптимальной модели организации местного самоуправления. Для развитых государств эффективность местной власти достигается через корректирование баланса полномочий и ответственности между уровнями управления, государственного, частного и общественного сектора. Развивающиеся страны стоят перед более сложной задачей – организации по сути нового института местного самоуправления, что в современных условиях сопряжено с радикальными реформами политической и экономической жизни. Поэтому несмотря на то, что мировое сообщество нацелено на повышение эффективности публичного управления через укрепление местного самоуправления и децентрализацию, в отдельных странах сочетание эффективности, автономии и демократии на местах может иметь специфическое содержание. В новых демократиях приоритетным становится достижение именно эффективности, понимаемой как оптимальное соотношение качества и стоимости публичных услуг, и, пожалуй, только в развитых демократических странах традиции местной демократии и местной автономии в большей мере определяют перспективы местного самоуправления как института публичной политики.

В развитых странах демократия исторически «выросла» вместе с капитализмом и в причинной связи с ним, поэтому там сложился определенный динамический баланс интересов и политик, включая отношения между государством, бизнесом и обществом, между центральной и местной властью. В «молодых» демократиях реформы публичного управления не всегда идут параллельно с укоренением демократических традиций. Существуют и другие факторы, ограничивающие развитие местного самоуправления в том или ином его значении. Прежде всего речь идет об отношениях между властью и обществом, о различиях, которые существуют в понимании основных демократических ценностей и институтов.

Соотношение местной автономии, местной демократии и эффективности управления является сегодня одной из наиболее сложных теоретических и практических проблем. В идеальном варианте эти значения дополняют друг

друга, способствуя развитию и совершенствованию местного самоуправления. На практике дело обстоит иначе. С одной стороны, процессы глобализации и транснационализации требуют более эффективных способов управления, однако, в этих условиях возникает проблема вовлечения широких слоев граждан в процесс принятия решений. Тенденция передачи полномочий по принятию решений «вверх», вплоть до наднационального уровня, ведет к росту непрозрачности – так, что простой человек с трудом понимает смысл политических решений и имеет все меньше шансов влиять на этот процесс. Данное обстоятельство имеет особое значение для местного самоуправления, сущность которого и заключается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения.

С другой стороны, современная система публичного управления невозможна без развитого местного самоуправления, не столько противопоставленного государственной власти, сколько эффективно выполняющего свои функции в активном взаимодействии с государственными и общественными институтами. Местное самоуправление как форма народовластия в известном смысле «освобождает» государственное управление от оперативного решения различных многочисленных, но «мелких» проблем – локальных в своем содержании, менее актуальных для государственного или международного уровня. Наконец, важным является собственно уровень местных сообществ, члены которых оценивают местное самоуправление с точки зрения удовлетворения своих интересов. Таким образом, эффективность местного самоуправления представляется комплексной проблемой, которая включает вопросы принятия управленческих решений, политической автономии и гражданского участия.

На протяжении последних 20 лет развитие местного самоуправления в нашей стране представляло собой сочетание различных, порой противоположных, тенденций; непоследовательны были и сами реформы местного самоуправления, противоречивыми оказывались их результаты. Дискуссия о перспективах данного института публичной власти продолжается до сих пор, что отражает не только актуальность проблемы, но и отсутствие достаточно четкой государственной стратегии в данном вопросе. Особую озабоченность вызывают тенденции сворачивания местной демократии и ограничения местной автономии, без которых невозможно ни установление по-настоящему демократического режима, ни развитие федеративных отношений.

На государственном уровне приоритетным становится узкое понимание эффективности местного самоуправления – в ущерб развитию местной автономии и местной демократии. Это проявляется в распространении практики назначения глав местных администраций и усилении административного контроля со стороны органов государственной власти. Однако, эффективность местной власти невозможна без развитой местной демократии и автономии. В свою очередь, эффективность местной демократии является главным аргументом в пользу развития децентрализованных форм управления, признания местного самоуправления, как вышестоящими уровнями управления, так и населением. Результаты ряда исследований, проведенных Институтом социологии РАН, группой «Циркон», Институтом современного развития (ИНСОР), ГУ-ВШЭ, а также результаты мониторинга деятельности органов местного

самоуправления за последние годы свидетельствуют о существенном различии в понимании проблемы эффективности местного самоуправления со стороны общества и власти.

Согласно Конституции РФ и федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) местное самоуправление – это самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Между тем, как показывают исследования, проведенные сразу после принятия закона, население неоднозначно трактует понятие «местное самоуправление». По данным опросов, для 46% респондентов это представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти, для 41% – форма осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения [6]. К органам местного самоуправления респонденты, как правило, относят городскую или районную законодательную и исполнительную ветви власти (48-62%). Хотя немало и тех, кто сюда же причисляет органы власти субъекта РФ – администрацию (36%), главу области, края, республики (22%), законодательный орган (18%).

Подобное смешение представлений объясняется рядом причин. Большое влияние имеет опыт старшего поколения, для которого местная власть была неотъемлемой частью единой советской системы управления. Многочисленные и часто противоречивые преобразования в постсоветский период также не способствовали росту институциональной определенности местного самоуправления. Наконец, низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления нередко требует вмешательства вышестоящих органов власти и управления, и не только в виде финансового или организационного участия, но также в виде отстранения ответственных лиц местного самоуправления от должности. Поэтому, при более корректной постановке вопроса, свыше 80% россиян считают, что местное самоуправление подразумевает совмещение интересов государства и местного сообщества [1].

Чиновники часто сетуют на непонимание населением сущности местного самоуправления. Действительно, местное самоуправление предполагает активное участие граждан в решении вопросов местного значения, и не только в виде участия в муниципальных выборах, но и в повседневной жизни местного сообщества. Между тем участие граждан в местном самоуправлении находится на очень низком уровне. Даже в такой, казалось бы, наиболее доступной и значимой сфере, как территориальное общественное самоуправление, напрямую связанное с повышением благоустройства, обеспечением порядка и безопасности непосредственного места обитания, принимают участие около половины граждан. Однако в основе ограниченного участия в местном самоуправлении лежат не только специфические представления о смысле, задачах и функциях данного института, но и вполне объективные причины.

Для многих россиян является очевидным несоответствие между объемом и сложностью стоящих перед местным населением задач и теми полномочиями и ресурсами, которые имеются в распоряжении местной власти. Граждан в первую очередь беспокоит снижение уровня жизни (низкий уровень зарплат,

пенсий, рост цен на услуги ЖКХ, инфляция), безработица, низкое качество публичных услуг, распространение негативных явлений в обществе (коррупция, преступность, алкоголизм, наркомания). В представлении граждан ответственность за решение этих проблем традиционно лежала на государстве, но сегодня она оказалась разделенной между различными уровнями. Те, кто более дифференцировано подходят к определению роли местной власти, чаще всего относят к сфере ее ответственности рост цен на услуги ЖКХ, низкий уровень зарплат и пенсий, безработица, плохое состояние дорог, проблемы благоустройства. Однако даже по этим отраслям ответственность и возможности местной власти видят не более 20-30% респондентов [3]. В наибольшей степени несоответствие между объемом ответственности и ограниченностью ресурсов характерно для сельской местности, а также для дотационных муниципалитетов и регионов, жители которых представляют лишь потенциальную эффективность местного самоуправления.

Разнообразие и сложность проблем, существующих на территории конкретного муниципального образования, специфика их восприятия жителями, безусловно, влияет на уровень общественной активности. Однако появление проблемы (или осознание ее большинством населения) не является достаточным условием для возникновения общественной активности. Уровень активности населения по решению вопросов местного значения обусловлен целым комплексом разнообразных факторов: экономических, политических, культурных, демографических и психологических. Одним из комплексных показателей гражданской активности является качество публично-властных коммуникаций. Как показывают исследования, россияне обладают достаточными знаниями и компетенцией по основным вопросам жизнедеятельности своего муниципалитета, они знают его жизнь изнутри, а благодаря современному уровню информатизации и компьютеризации стало возможным оперативно получать, анализировать и использовать необходимую информацию. Однако более 40% респондентов не представляют, что значит «внести свои предложения на рассмотрение администрации», около 70% уверены, что никак не влияют на жизнь муниципалитета [8]. Результаты других исследований также говорят о недостаточном развитии в нашей стране коммуникаций для взаимодействия граждан и органов власти. Для сравнения, доля граждан, которые знают, как донести свое мнение до властей, наиболее высока в развитых европейских странах: в Голландии – 67%, Финляндии – 58%, Швеции – 54%, Дании – 52%; среди россиян – 16% [4].

Другой причиной низкой активности населения в решении местных проблем является неверие большинства граждан в возможность оказывать влияние на принятие решений и связанное с этим недоверие органам власти всех уровней. Ситуацию, при которой люди, не доверяя органам управления, отказываются предоставлять им ресурсы, а без надлежащих ресурсов те неспособны нормально выполнять свои функции, исследователи называют «порочной спиралью» государственного управления [2]. Парадоксально, но уровень доверия органам местного самоуправления существенно ниже, чем региональным и федеральным органам власти, хотя местная власть является наиболее приближенной населению. К тому же отсутствие доверия провоцирует манипулирование общественным мнением уже на низовом уровне, имитацию гражданского участия, которое

в действительности должно быть основой местного политического процесса и местной демократии. В отсутствие развитых социально-политических коммуникаций представление об эффективности местного самоуправления существенно различается в глазах власти и общества.

В 2008 году был издан указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов». Оценка эффективности органов местного самоуправления представляет собой результаты мониторинга деятельности *органов местного самоуправления* и социологического опроса жителей муниципальных образований. Мониторинг позволяет выявить «слабые места» в развитии муниципальных образований и скорректировать как региональную социально-экономическую политику (в том числе принципы построения межбюджетных отношений), так и социально-экономическую, в первую очередь бюджетную, политику органов местного самоуправления. В свою очередь, итоговое ранжирование является преимущественно инструментом воздействия вышестоящей власти на руководство муниципальных образований.

Если мониторинг является достаточно обобщенным инструментом контроля над деятельностью органов местного самоуправления, то социологический опрос показывает отношение граждан к качеству публичных услуг в конкретной сфере. При этом степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в целом и по отдельным отраслям социальной сферы существенно различается (см. таблицу).

Таблица

Степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и состоянием социальной сферы, % от числа опрошенных (2008 г.)

| Субъект РФ | Уровень жизни населения ¹ | Деятельность органов местного самоуправления | Медицинские услуги | Общее образование | Культура |
|-----------------------|--------------------------------------|--|--------------------|-------------------|----------|
| Республика Адыгея | 24,2 | 71,1 | 56,8 | 75,3 | 68,2 |
| Республика Мордовия | 20,0 | 60,3 | 50,2 | 59,4 | 56,4 |
| Ленинградская область | 12,8 | 46,1 | 61 | 81,8 | - |
| Липецкая область | 10,3 | 40,65 | 35,0 | 38,85 | 37,45 |
| Магаданская область | 16,4 | 35 | 43 | 51 | 65 |
| Кировская область | 17,5 | 57,3 | 49,4 | 77,6 | 50 |

Источник: Данные сводных докладов о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления и Росстата.

¹ Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения субъекта).

Данные таблицы показывают, что в региональном разрезе оценки эффективности деятельностью органов местного самоуправления могут различаться в несколько раз. За каждым показателем стоит специфическая ситуация, которая характеризует социально-экономический и политический статус региона. Иногда высокая степень удовлетворенности говорит об относительно низком уровне потребностей, например в Адыгее, по данным Росстата, уровень жизни является одним из самых низких в стране [7]. Более высокий уровень жизни определяет и более высокие требования к качеству публичных услуг.

Положительное значение мониторинга заключается в возможности отслеживать динамику и ранжировать муниципалитеты и регионы. Однако это не решает проблему участия граждан в местном самоуправлении. Повышение эффективности по-прежнему находится в пространстве контроля вышестоящих органов власти и получения государственных дотаций на развитие муниципалитета. Между тем местные жители могли бы использовать информацию мониторинга для сравнения эффективности деятельности своих органов местного самоуправления с другими, анализировать взаимосвязь между финансированием программ и достигнутыми результатами и даже принимать участие в формировании набора индикаторов и определении целевых показателей. Исключение граждан из этого процесса делает управление оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления трудно реализуемым мероприятием. Примером может быть город Елец Липецкой области, где удовлетворенность населения деятельностью администрации города в 2009 г. фактически составила 28% от числа опрошенных жителей, в 2010 г. – 58%, а в планах на 2011 и 2012 гг. – 70% и 82% соответственно. Безусловно, заявленные целевые индикаторы формируют перспективные ориентиры развития муниципального образования, однако также очевидно, что их достижение потребует больших усилий. При этом активность местного населения могла бы стать частью этой перспективы, поскольку осознание своего, пусть небольшого, вклада приносит большее удовлетворение, чем просто потребление услуг.

Отмечаемая позитивная динамика и рост эффективности деятельности муниципалитетов, силами которых выполняется все больше различных работ (ремонт домов, благоустройство, озеленение и т.д.) характеризует лишь одну сторону решения проблемы. Однако «переподчинение» в большей степени требованиям вышестоящей власти, а не интересам местного населения имеет свои негативные стороны. Увеличивается зависимость от дотаций от регионального центра, следовательно, местная политика уже теряет свою актуальность. Отсутствие местной политики, по сути, означает и деградацию местного самоуправления как специфического вида публичного управления.

Повышение эффективности местного самоуправления также ограничено значительной дифференциацией муниципальных образований по уровню социально-экономического развития. Несмотря на то, что самодостаточность муниципальных образований и регионов, использование внутренних ресурсов жизнеобеспечения и развития территорий являются одними из основных целей государства, дифференциация между муниципалитетами в пределах одного региона по отдельным показателям может различаться в десятки раз. Так, различие между муниципалитетами Кировской области в 2008 г.

по среднемесячной заработной плате в расчете на 1 работающего составило 11,7 раза, по обороту крупных и средних организаций в расчете на 1 жителя – 22,5 раза, по объему инвестиций в основной капитал – 88 раз. При низкой активности большинства граждан такая ситуация может закрепиться на долгие годы. В крайних случаях это может привести к потере управляемости и контроля, невозможности выработки стратегического плана развития. Примером тому могут быть известные события в станице Кушевская, в городах Гусь-Хрустальный и Энгельс.

Повышение эффективности местного самоуправления, формирование позитивного образа и достижение высокой оценки деятельности органов местного самоуправления являются взаимосвязанными задачами. Решение этих задач невозможно исключительно за счет усиления государственного контроля и регламентации сферы оказания публичных услуг. Безусловно, «наведение порядка» на местах – это важное направление деятельности государства, но оно скорее должно относиться к соблюдению законности и не должно подменять собой права местного сообщества на осуществление местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, т.е. участие местного населения в решении всех касающихся их вопросов, то оценка его эффективности прежде всего зависит от степени участия граждан в решении задач местного значения.

Удовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления может выражаться в различных оценках. Государство может задать такие критерии, которые формально будут показывать позитивную динамику, но качественные изменения будут заметны только тогда, когда важным критерием оценки эффективности данного института публичной власти станет степень активности участия граждан в решении вопросов местного значения. В данном случае повышение эффективности местной власти в большей степени будет результатом развития местной демократии и местной автономии – базовых характеристик местного самоуправления.

Прозвучавшие и уже получившие свое законодательное оформление последние инициативы руководства страны по модернизации политической системы имеют прямое отношение к перспективам развития местного самоуправления. Переход к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов и предложение о необходимости для кандидата на пост главы региона знать проблемы каждого муниципального образования региона, безусловно, активизируют политическую жизнь на местах. Введение упрощенного порядка регистрации партий по схеме 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны, должно обеспечить более широкое участие политических партий и граждан России в процессе демократизации работы органов власти и управления в регионах и на местах, большие возможности для простых граждан объединяться по самым широким интересам. Вместе с тем, реализация указанных инициатив неизбежно приведет к усилению политической конкуренции, активизирует политическую борьбу. Без опыта конструктивного участия в публичной политике основная масса населения может оказаться перед трудностями, связанными с многообразием интересов, «измельчением» партийных позиций, появле-

нием временных коалиций, что приведет к дезактуализации института политического представительства как такового, прежде всего на муниципальном уровне.

Предложенные нововведения открывают новые перспективы политического развития российского общества, и в этих условиях местному самоуправлению отводится важная роль. Смогут ли граждане связать улучшение условий жизни с возможностями своего политического участия на местном уровне, покажет время. Очевидно, что в новых условиях оценка эффективности местного самоуправления потребует новых критериев, из которых главными становятся гражданское участие и степень гражданской активности.

Список литературы

1. *Граждане оценивают местное самоуправление: аналит. докл. по итогам опросов обществ. мнения.* М.: Исслед. группа ЦИРКОН, 2003.
2. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / пер. с англ. М.: Ин-т Гайдара, 2011. С. 114-115.
3. *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 40-41.
4. *Петухов В.В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М.: ИС РАН, 2007. С. 77.
5. *Петухов В.В.* Переосмысление в массовом сознании роли демократических институтов и ценностей // Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. М.: Весь мир, 2011. С. 181-198.
6. *Пресс-выпуск ВЦИОМ № 364 от 22 дек. 2005 г.*
7. *Регионы России. Социально-экономические показатели.* 2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2011.
8. *Роль коммуникационных конфликтов в системе комплексного управления прибрежной зоной (на примере муниципального образования «Приморское городское поселение»): отчет по социол. исследованиям.* СПб.: Изд.-полигр. ассоц. ун-тов России, 2007.
9. *Российская газета.* 2011. 23 дек.