СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ КАК МЕТОД РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ключникова Т.Н.

кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры социологии и психологии управления Орловского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 302028, Россия, г. Орел, бул. Победы, д. 5, kluchtat@rambler.ru

УДК 316.334.3:321
ББК 60.561.322

Цель настоящего исследования: выделить факторы реализации социального потенциала местных сообществ в местном самоуправлении.

Метод или методология проведения работы. социологическое исследование с помощью экспертной оценки и анкетного опроса государственных и муниципальных служащих, а также лидеров территориального общественного самоуправления.

Результаты позволили выделить причины низкого социального потенциала местных сообществ в местном самоуправлении, которые заключаются в неосведомленности граждан и нежелании органов власти взаимодействовать с гражданскими общественными организациями, а также механизмы формирования местных бюджетов.

Область применения результатов. Сформулированные направления стимулирования граждан к участию в местном самоуправлении и методы оценки эффективности местных органов власти могут быть использованы в деятельности общественных организаций и работе органов местного самоуправления, а также в качестве базы для вторичного анализа данных и дальнейшей научной разработки проблемы участия граждан в местном самоуправлении.

Ключевые слова: социальный потенциал, гражданское участие, местное самоуправление, муниципальное управление.

SOCIAL POTENTIAL OF CIVIL PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A METHOD OF MUNICIPAL MANAGEMENT DEVELOPMENT

Klyuchnikova T.N.

Candidate of Science, Assistant Professor, Assistant Professor of the sociology and psychology of management department of Oryol branch, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 5 Pobedy avenue, Oryol, Russia, 302028, kluchtat@rambler.ru

Purpose. To identify factors of realization of social potential of local entities in local self-government.

Method of methodology. Sociological research with the help of experts' assessment and questionnaire survey of public and municipal servants, and also leaders of territorial public self-government.

Results allowed finding out the reasons of low social potential of local entities in local self-government. These reasons are: ignorance of citizens and reluctance of power bodies in cooperation with civil public organizations and mechanisms of local budgets development.

Sphere of application of the results. The formulated directions of citizens'' motivation to participate in local self-government and methods of efficiency assessment of local power bodies can be used in activity of public organizations and activity of self-government bodies, and also as a basis for the secondary data analysis and further scientific investigation of the problem of citizens' participation in local self-government.

Key words: social potential, civil participation, local self-government, municipal management.

© Ключникова Т. Н., 2014

В муниципальной сфере регионов России сегодня активно идет поиск новых ресурсов для решения задач стратегического и оперативного управления. Этот процесс требует междисциплинарного подхода в части правового, экономического и социологического сопровождения. Отечественная практика местного самоуправления претерпела существенное обновление с момента вступления в силу Федерального Закона № 131 в 2003 г. «Об основных принципах организации муниципального управления в Российской Федерации». Этому предшествовал медленный уход ответственности государства за социальную сферу субъектов Российской Федерации и передача этих полномочий на муниципальный уровень. Согласно современным правовым механизмам взаимодействия муниципальные органы управления самостоятельно принимают решения по реализации функций жизнеобеспечения вверенных им территорий. Источниками ресурсов решения этих целей являются экономическая и социальная базы субъектов. На деле, как показывает опыт, самостоятельность муниципальных органов является лишь условной. Препятствиями оказываются – нежелание региональных властей упускать из-под личного контроля производство, систему природопользования и финансовые средства, а также неготовность граждан становиться строителями социальной и культурной инфраструктуры, отвечающей современным стандартам качества жизни.

Одной из самых больших трудностей, является механизм формирования налоговой базы и поступления средств в муниципальную казну. Именно в этом, самом важном пункте отстает правовая основа самостоятельности муниципалитетов.

Вторым механизмом, нарушающим принципы гражданского участия, является процедура назначения глав муниципалитетов. То есть, нарушено право демократической процедуры прямого волеизъявления граждан при выборе кандидатов в местное самоуправление. Назначенные региональной властью лица, становятся «узниками» мнимой свободы. В особенности в отсутствии экономической базы.

Проведенное автором исследование было нацелено на поиск условий и факторов реализации социального потенциала граждан в развитии муниципального управления.

Результаты опроса экспертов (государственные и муниципальные служащие № 375) позволяют выделить препятствия на пути к интеграции социального потенциала жителей и местных органов власти.

В таблице 1 показаны причины, выделенные экспертами.

Как видно из представленных результатов таблицы 1, препятствиями эффективной работе муниципалитетов является, в иерархии значимости следующая цепочка факторов: механизм согласования инициатив на разных уровнях власти, ограниченность экономических возможностей, отсутствие опыта работы в рыночных условиях, а также сложность и многообразие задач.

Первое место занял механизм согласования решений на разных уровнях – региональном и муниципальном. Это показатель невозможности принятия решений самостоятельно, нарушающий логику административной реформы, целью которой было повышение инициативности и ответственности глав муниципальных образований, обеспечение условий для реализации социального потенциала граждан. Эти результаты не являются уникальными, они лишь подтверждают сохранение тенденции вертикального, ручного управления на местах и бюрократических скреп на креативном потенциале муниципальных органов управления территориями.

Вторым фактором оказался экономический потенциал территории, что также подтверждает неэффективность правовых регуляторов формирования местных бюджетов, которые остаются в статусе дотационных по вопросам реформирования фондов ЖКХ, строительства дорог, содержания и модернизации системы образования и здравоохранения. Эта ситуация может быть изменена лишь с получением права на самостоятельность в формировании налоговой базы и распоряжения местными бюджетами.

Есть опасения, что муниципальные власти субъектов могут еще больше увеличить социальные риски, неумело распорядившись полученной свободой и самостоятельностью, в связи с высоким уровнем коррупции в муниципальной сфере. Однако, до тех пор пока не появится экономических оснований самостоятельности, говорить о развитии или даже сохранении тех ресурсов, которые имеются в муниципальном ведении, противоестественно. Решить проблему эффективного расходования средств и призван социальный потенциал местных сообществ. Именно жители муниципальных территорий, согласно замыслу административной реформы, призваны все активнее внедряясь в процесс управления территориями, осуществлять контроль за эффективностью расходования средств местных бюджетов.

Сегодня оценка эффективности муниципального управления складывается из множества показателей. Методики оценки совершенствуются. За последние годы произошли существенные изменения в этой процедуре. Следует отметить положительный опыт использования приоритетных показателей, таких как энергосбережение, инвестиционная привлекательность и другие. Однако для оценки эффективной деятельности муниципальной сферы наибольшую значимость имеют социальные показатели – уровень доходов рабо-

тающего населения, качество медицинского обслуживания, строительство социального жилья, безработица, занятость выпускников вузов, продолжительность жизни, тарифы ЖКХ. Ведь из этих показателей складывается качество жизни населения, а служить интересам благосостояния своих жителей и призваны местные власти. И лишь в сопоставлении с показателями близлежащих субъектов население способно оценить местную власть. Если эти социальные индексы показывают отрыв от других соседних субъектов к положительному полюсу, то и оценка местных властей будет всеми предсказуемая – одобрение и доверие.

Проведенное исследование позволило выявить некоторые условия для развития муниципального управления. Мнения экспертов о возможностях формирования бюджета в критериях: «справедливость» и «рациональность», мнения государственных и муниципальных служащих представлены на рисунке 1.

Как видно из представленных результатов на рисунке 1, эксперты разных уровней власти разошлись в оценке одно и то же вопроса. Муниципальные служащие с большим оптимизмом смотрят на возможность справедливого распределения бюджета. Следует уточнить, какой смысл содержится в понятиях «справедливый» и «рациональный», при оценке процесса формирования бюджета. Справедливость – это суждение с этическими компонентами, отражающими равные возможности для всех категорий граждан. Этические составляющие применительно к деньгам восходят к понятиям – «честно»– «нечестно», «добро» – «зло». В оценке финансовой политики гражданами, консенсус о справедливости льгот и преференций отдельным категориям всегда чреват взрывом негодования остальных, обойденных. Однако, справедливость распределения пользу в средне срочных и стратегических социальных проектов – строительства мостов, больниц, спортивных сооружений и экологических, очевидна для всех. Речь идет о привлечении метода общественной экспертизы проектов бюджетов, и даже опытные практики сомневаются в возможности формирования социально справедливых бюджетов. Таким образом, практики опасаются, что поддержку у населения они не получат, из-за нереалистичности использования социальных критериев, которыми будут

Таблица 1 Факторы, препятствующие развитию муниципального управления

Вопрос анкеты: *По Вашему мнению, факторами, зачастую блокирующими реализацию эффективных решений на местном уровне, являются:*	
механизм согласования инициатив на разных уровнях	45,3%
ограниченность экономической инфраструктуры региона	21,3%
отсутствие опыта работы в новых условиях	18,7%
сложность и многообразие задач	12,5%
другое	2,1

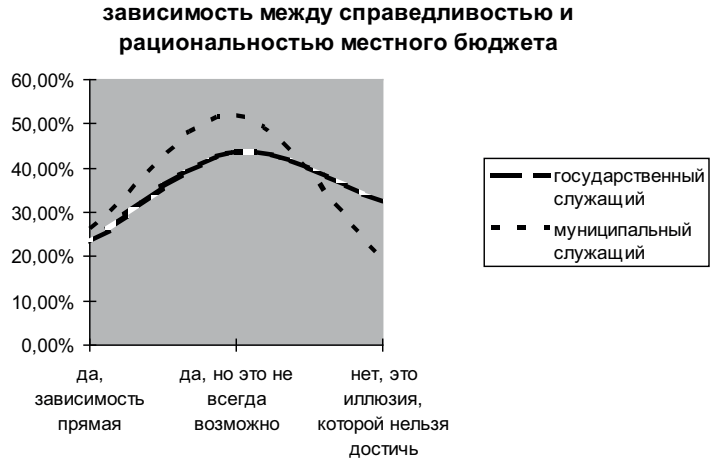


Рисунок 1 Оценка распределения бюджета

Вопрос анкеты: в % *В свою очередь, есть ли, на Ваш взгляд, зависимость между справедливостью и рациональностью распределения местного бюджета?*

руководствоваться жители, участвующие в слушаниях проектов бюджетов.

Примыкающей к этой проблеме является отсутствие такого опыта у российских жителей большинства городов. Большей активностью обладают жители мегаполисов, в которых сосредоточено большее число специалистов с достаточным для этого уровнем компетентности, в первую очередь правовой и экономической. В малых городах гражданское участие представлено чаще всего организацией субботников или выражением акта доверия в избирательных кампаниях. Однако, оценка эффективности деятельности органов управления как государственного, так и муниципального, входит в нашу практику все настойчивее. Все чаще в нее включаются и международные социальные индикаторы, такие как коррупция, открытость, гласность, соблюдение демократических принципов, свобода СМИ и доверие институтам власти. Поэтому критерий «доверие» становится принятым и в нашей системе оценки эффективности деятельности органов управления.

В проведенном исследовании также были выделены мнения экспертов об объективности такого метода оценки органов муниципального управления (табл. 2).

Как видно из таблицы 2, эксперты в подавляющем большинстве не считают возможным применение этого критерия для оценки деятельности органов муниципального управления. Значительное число респондентов – 42,8% считают, что население видит только свои житейские нужды, к ним присоединяются еще 25%, полагающие, что не вся информация может быть открыта. Совокупно процент отрицающих возможность участия граждан в оценке составляет 68%, т.е – подавляющее большинство. И лишь каждый третий убежден, что освещаемая в СМИ информация о работе муниципалитетов способствует пониманию и просвещенности жителей об их деятельности.

Логика политической реформы заключалась в передаче полномочий в руки граждан за развитие своих территорий. Предполагалось постепенное включение гражданского участия в процесс прямого управления. Это влияние на принятие решений должно осуществляться через такие формы, как, – осуществление координации эффективного расходования средств управляющими компаниями, обслуживающими жилищно-коммунальный фонд; благоустройство придомовых территорий, участие в бюджетных слушаниях; порождение правотворческих инициатив и другие проекты по сохранению архитектурного и культурного наследия, находящегося на территории муниципалитета.

Для этого необходимо сформировать из числа наиболее активных и подготовленных для этой деятельности граждан экспертные группы, способные осуществлять социальный контроль за проектами бюджетов, а также выносить свои суждения о социальной эффективности освоения бюджетов предыдущих периодов. Практика зарубежного опыта участия жителей в этой работе показывает, что такие процедуры реалистичны и являются источником развития системы муниципального управления.

Результаты проведенного исследования о возможности прямого влияния на процесс утверждения бюджета местными сообществами представлены в таблице 3.

Как видно из таблицы 3, оценка экспертами социального потенциала местных сообществ, крайне низкая. Лишь 8% указывают на способность оказывать

Таблица 2. Объективность оценки населением деятельности муниципальных органов

Вопрос анкеты: *Существует ли, на Ваш взгляд, возможность объективной оценки населением деятельности органов муниципального управления*?	Валидный процент
да, информированность через СМИ этому способствует	31,9
нет, не вся информация о деятельности органов власти может быть открыта	25,0
нет, население видит только узкие житейские нужды	42,8
другое	0,4

Таблица 3 Социальный потенциал в местном самоуправлении

Вопрос анкеты: На Ваш взгляд, возможность эффективности деятельности органов муниципального управления зависит от:				
	активного участия политических и общественных организаций	политики муниципальной власти	политики федеральной власти	политики региональной власти
более всего	8,3	44,2	58,0	55,8
иногда	31,5	33,0	30,4	30,4
меньше всего	60,1	22,8	11,2	13,4

* Показатели представлены в процентах

влияние политических и общественных субъектов. Максимально высоким оказалось влияние политики федеральной власти и следом за ней – региональной на работу муниципалитетов.

Влияние федерального уровня объясняет дотационный механизм поддержания таких программ, как – обновление ветхого и аварийного жилья, строительство дорог. Позиция принимающего дотационную помощь по жизненно важным вопросам, подтверждает отставание экономической базы для самостоятельности муниципальных органов управления.

Еще удивительнее, вернее нагляднее, удушливые объятия региональных органов власти. Каждый второй эксперт обозначил их фактором, влияющим на эффективность. Это также показатель несвободы и несамостоятельности глав муниципалитетов на принятие решений.

Таким образом, оценки экспертов показали, что реального перехода к современному горизонтальному взаимодействию разных уровней власти пока еще не произошло.

Однако в последних результатах стоит особо выделить центральный предмет нашего исследования – социальный потенциал гражданского общества на развитие муниципального управления.

Именно местные сообщества в их идеальной форме прямого влияния и непосредственного участия на принятие решений по устойчивому безопасному развитию территорий станут источником развития муниципального управления.

Исследования ведущих отечественных социологов показывают, что отечественный путь формирования гражданского общества имеет свою специфику, на которую оказал влияние и исторический опыт советского патерналистского отношения власти и общества, и уникальный менталитет, отражающийся на восприятии демократических ценностей.

Тихонова Н.Е. [1] указывает на своеобычное толкование россиянами демократических ценностей, таких как, – свобода и равенство. Именно эти ценности заложены в основу идеи гражданской активности. Понимание свободы для русского человека, не соотносится с институциональными формами – свобода СМИ, плюрализм политических партий, право участия в избирательных процессах. Она ассоциируется скорее с отсутствием ограничений на свободу в поведении индивида, в самовыражении.

Оценка институтов власти для русского человека также имеет свои особенности. Так, современные общественные институты имеют крайне низкий рейтинг. Это значит, что они не востребованы. К этим институтам относятся Общественная палата, депутатский корпус, институт уполномоченных по правам человека, институт омбудсмена [2].

По оценкам ВЦИОМ [3], по-прежнему высокие рейтинги удерживают институты федерального уровня: Президент, Правительство.

В проведенном автором исследовании были проанализированы пути решения проблем муниципальной сферы. Условиями, необходимыми для решения проблем муниципального управления и для движения вперед были выделены позиции, представленные в таблице 4.

Как видно из представленной таблицы 4, на первом месте снова оказались отношения региональных и муниципальных лидеров на местах. Снова речь идет о необходимости устранения дисбаланса в ветвях власти. Это центральная проблема, ставшая системным признаком всех российских регионов. От субъективного компонента – отношений лидеров в различных ветвях власти не может зависеть эффективность самостоятельного уровня местного самоуправления.

Вторым по значимости условием является необходимость включения активности населения – именно реализации социального потенциала гражданского корпуса. Этот фактор, блокирующий развитие местного самоуправления также носит системный характер для российских практик местного самоуправления.

Таблица 4 Условия развития системы муниципального управления

Вопрос анкеты: *На Ваш взгляд, институт местного самоуправления в России сегодня больше всего нуждается в:*	
1. большей слаженности подходов региональных и муниципальных лидеров на местах	40,9%
2. активности населения в благоустройстве своего города	27,2%
3. развитии правового поля	20,3%
4. широком использовании компьютерных технологий для активного участия граждан	11,6%

Слабость нормативно-правового регулирования деятельности органов муниципального управления оказалась менее значимой, чем социальный потенциал общественного корпуса. Это важный признак необходимости принятия скорейших мер по формированию проектов стимулирующих гражданскую активность в сфере местного самоуправления.

И заключительным условием оказалась обеспечение информационными ресурсами деятельности органов муниципального управления. Это важный ресурс общественного участия.

Современные технологии электронных коммуникаций позволяют реализовывать принципы гласности, открытости, объективной оценки через интернет-опросы гражданских проектов и инициатив, дают возможность доступа к правовым источникам, являются средством консолидации созидательных инициатив жителей. Именно этот источник сегодня, ставший инструментом социализации, может использоваться, как метод включения социальной активности жителей городов и поселений.

Зарубежные исследования межстрановых сравнений основных факторов эффективного участия граждан в местном самоуправлении указывают на похожие проблемы в большинстве стран, с незначительным опытом демократического управления [Shan Anwarб, 6]. Основными еще нерешенными задачами являются: развитие нормативно-правовой базы для разработки форм прямого участия граждан в принятии решений; развитие социальной и гражданской базы местного самоуправления, в том числе через значительную просветительскую деятельность [Maria Gonzalez Asis, and Jairo Acuña-lfaro, 8]. Решающим фактором является обеспечение условий для партнерского взаимодействия бизнеса, власти и общества [9]. Серьезным препятствием является низкая социальная активность и уровень доверия граждан институтам местной власти [10]. Существенным препятствием является проблема коррупции и дефицитов местных бюджетов [11].

Таким образом, проведенное исследование позволило выделить направления стимулирования активности населения в решении задач местного самоуправления. Социальный потенциал граждан может быть реализован при преодолении иждивенческой позиции и осторожности представителей власти в отношении к формам прямой демократии местных сообществ в решении задач устойчивого развития территорий.

Литература:

1. Тихонова Н.Е. Динамика ценностей россиян 1995-2010 // Общественные науки и современность [электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2014/01/16/1251303813/Tikhonova.pdf (дата обращения 21.01.2014)
2. ВЦИОМ Социальная справедливость, как мы ее понимаем //Еженедельный омнибус. Пресс-выпуск № 2346 от 15.07.2013 [электронный ресурс]. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114297 (дата обращения 21.01.2014)
3. Точиев И.Б. Демократизация системы муниципального управления в контексте политической модернизации российского общества. Автореферат на соиск. уч. ст. канд. социол. наук. 22.00.08 – социология управления. Ростов н/Д.: 2013 [электронный ресурс]. URL: http://dibase.ru/article/21022013_109355_tochiev (дата обращения 21.01.2014)
4. Храмцов А.Ф. Социальное государство: факторы изменчивости// Социологические исследования. 2012 № 09. С. 74-81 [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/files/File/Socis/2012_9/Hramtsov.pdf (дата обращения 21.01.2014)
5. Лапин Н. И. Измерение модернизации российских регионов и социокультурные факторы ее стратегии // Социологические исследования. 2012 № 09. С. 74-81 [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/files/File/Socis/2012_9/Lapin.pdf (дата обращения 21.01.2014)
6. Добрынина Е. Как по-русски «демократия»? // Российская газета [электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2014/01/10/demokratia.html (дата обращения 21.01.2014)
7. Shan Anwar. Public sector governance and accountability series Participatory budgeting Washington, D. C. 2007. The International bank Reconstruction and Development /The World bank 1818 H Street, NW [электронный ресурс]. URL: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf (дата обращения 30.102014)
8. Maria Gonzalez Asis, and Jairo Acuña-lfaro. Civil participation in local governance. Governance module prepared for being delivered to other program P. 21 [электронный ресурс]. URL: http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac_courses.htm (дата обращения 30.01.2014)
9. Evaluation of UNDP contribution to strengthening local governance participation. Evaluation Office, UNDP December 2010.United Nations Development Programme. One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA, p. 74 [электронный ресурс]. URL: http://www.undp.org/content/dam/samoa/docs/UNDP_WS_Pub_Eval_LocalGovernance.pdf (дата обращения 30.01.2014)
10. Assessment of Civil Society Participation in Local Governance and Recommendation for Future Programming USAID/Mexico, 2001. Management Systems International, 600 Water Street, SW, Washington,

DC 20024 P. 74 Dwight Bunce, Gary Bland [электронный ресурс]. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACK741.pdf (дата обращения 30.01.2014)
11. Citizen Participation in Local Self-governance in the Eastern Partnership Countries: Comparative Analysis. Working Group 1 of Eastern Partnership Civil Forum.2012 Tbilisi, Georgia [электронный ресурс]. URL: http://www.eap-csf.eu/assets/files/Downloads/english/Report%20on% 20CP%20in% 20EaP%20 Countries%20-%20Eng%20(1)(1).pdf (дата обращения 30.01.2014)

References:

1. Tikhonova N.E. Dynamics of the values of the Russian people 1995-2010 // Public sciences and modern times [e-resource]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2014/01/16/1251303813/Tikhonova.pdf (date of reference 21.01.2014)
2. VTsIOM Social fairness as we understand it // Ezhenedelniy omnibus. Press-vypusk № 2346 dated 15.07.2013 [e-resource]. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114297 (date of reference 21.01.2014)
3. Tochiyev I.B. Democratization of the system of municipal management the context political modernization of the Russian society. Abstract of the thesis 22.00.08. – sociology of management. Rostov-on-Don: 3013 [e-resource]. URL: http://dibase.ru/article/21022013_109355_tochiev (date of reference 21.01.2014)
4. Khramtsov A.F. Social state: factors of instability // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 2012 № 09. P. 74-81 [e-resource]. URL: http://www.isras.ru/files/File/Socis/2012_9/Hramtsov.pdf (date of reference 21.01.2014)
5. Lapin N.I. Measurement of modernization of the Russian regions and socio-cultural factors of its strategy // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 2012 № 09. P. 74-81 [e-resource]. URL: http://www.isras.ru/files/File/Socis/2012_9/Lapin.pdf (date of reference 21.01.2014)
6. Dobrinina E. What is the Russian for “democracy” ? // Rossiyskaya gazeta [e-resource]. URL: http://www.rg.ru/2014/01/10/demokratia.html (date of reference 21.01.2014)
7. Shan Anwar. Public sector governance and accountability series Participatory budgeting Washington, D. C. 2007. The International bank Reconstruction and Development /The World bank 1818 H Street, NW [e-resource] URL: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf (date of reference 30.102014)
8. Maria Gonzalez Asis, and Jairo Acuña-lfaro. Civil participation in local governance. Governance module prepared for being delivered to other program P. 21 [e-resource] URL: http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac_courses.htm (date of reference 30.01.2014)
9. Evaluation of UNDP contribution to strengthening local governance participation. Evaluation Office, UNDP December 2010.United Nations Development Programme. One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA, p. 74 [e-resource] URL: http://www.undp.org/content/dam/samoa/docs/UNDP_WS_Pub_Eval_LocalGovernance.pdf (date of reference 30.01.2014)
10. Assessment of Civil Society Participation in Local Governance and Recommendation for Future Programming USAID/Mexico, 2001. Management Systems International, 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024 P. 74 Dwight Bunce, Gary Bland [e-resource]. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACK741.pdf (date of reference 30.01.2014)
11. Citizen Participation in Local Self-governance in the Eastern Partnership Countries: Comparative Analysis. Working Group 1 of Eastern Partnership Civil Forum.2012 Tbilisi, Georgia [e-resource]. URL: http://www.eap-csf.eu/assets/files/Downloads/english/Report%20on% 20CP%20in% 20EaP%20Countries%20-%20Eng%20(1)(1).pdf (date of reference 30.01.2014)