МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

УДК 342.55

К. А. АНТИПЬЕВ

По мере развития местного самоуправления в нашей стране всё очевиднее становится тот факт, что его социальная основа — местное сообщество — находится в состоянии апатии и крайней атомизации. Многие учёные и политики идут дальше и утверждают, что в России есть местное самоуправление без местных сообществ [4]. То есть имеется муниципальная собственность, муниципальный бюджет, органы местной власти, но социальная основа местного самоуправления так и не сформировалась. И несмотря на постоянные изменения, затрагивающие систему местного самоуправления, накапливающийся практический опыт, граждане имеют смутные представления и о местном самоуправления, и о формах участия в нём. Муниципальная власть в свою очередь рассматривает население лишь как пассивный объект управления, играющий несущественную роль. Исключения делаются лишь в предвыборный период, когда муниципальная власть «идёт в народ», давая всевозможные обещания решения проблем и улучшения жизни. Но при этом в большинстве своём не имеет реальных ресурсов, что приводит к обратному эффекту. Ярким подтверждением тому является неуклонно снижающаяся явка на муниципальные выборы.

По-нашему мнению, одной из наиболее значимых проблем местного самоуправления является низкий уровень взаимодействия между местным сообществом и муниципальной властью. Разумеется, подобная проблема есть и на уровне федеральной и региональной властей, однако местная власть и политически, и социально, и территориально должна быть ближе к интересам и мнениям граждан. На основании имеющихся научных публикаций, собственных социологических исследований и исследований других учёных выделим несколько моделей взаимодействий между местным сообществом и муниципальной властью: конфронтационную, модель автономной активности, индифферентную и партнёрскую.

Основой конфронтационной модели является наличие конфликта между местным сообществом или его частью и местной властью. Местные жители самоорганизуются с целью отстаивания своих прав и интересов, которые нарушаются либо самой местной властью, либо при её попустительстве (невмешательстве) другими субъектами. То есть местная власть, так или иначе, втягивается в данные конфликты. Причинами такой самоорганизации может быть конфликт местного сообщества с бизнес-структурами, местной властью, этническими диаспорами, «силовиками».

Поводом для конфликта с бизнес-структурами может служить уничтожение прилегающих к жилью лесных массивов или усложнение доступа в зоны отдыха, размещение вблизи жилых домов производственных объектов, разрушение исторических зданий и другие. Сюда можно отнести и различные другие локальные протесты, связанные с точечной застройкой территории, обманутыми дольщиками и другие.

Конфликт с местной властью зачастую провоцируют управленческие решения местных чиновников, ущемляющие права местных жителей, или самоустранение представителей власти от решения проблем. Так, в 2002 г. прошло достаточно организованное выступление в Воронеже: 25 тысяч человек вышли на митинг против высоких цен монополий, которые при покровительстве местной власти взвинтили тарифы на ЖКХ. Подобные факты в ряде регионов, по прогнозам, будут носить массовый характер [7]. Уровень доверия и авторитета местной власти характеризуется как достаточно низкий, что подтверждают и данные социологических исследований, и данные избирательных комиссий о явке на муниципальные выборы. В ходе проведённого в 2009 г. в Пермском крае исследования задавался вопрос об удовлетворённости гражданами тем, как городская (районная) власть решает местные проблемы. Ответы на этот вопрос среди опрошенных распределились следующим образом: 2,7% — да, вполне удовлетворен; 56,8 — не совсем; 35,9 — нет, не удовлетворен; 4,3 затруднились ответить (0,2 — не ответили). На вопрос анкеты: «Как вы считаете, прислушивается ли местная власть к жителям?» были получены

такие ответы: 3,5% — да, мнение жителей для власти важно; 63,5 — иногда прислушивается; 25,6 — нет, не прислушивается, не заинтересована в этом; 6,9 — затруднились ответить (0,5 — не ответили) [1, с. 28]. Показательно и то, что в 2011 году была зафиксирована очень низкая явка на выборы депутатов Пермской городской Думы. Избирательным правом воспользовалось лишь 23% горожан. Явка на муниципальные выборы в других муниципалитетах края составила лишь 31,5%. Исходя их этих данных, дистанция между местным сообществом и властью очевидна.

Конфликт с этническими диаспорами. Поводом обычно бывает неконтролируемое изменение социально-этнической структуры, вызванное сильным притоком мигрантов из постсоветских республик и российского Северного Кавказа. По многочисленным данным, сегодня в нашей стране не менее 10 миллионов мигрантов [6]. Из них менее миллиона находится на легальном положении. Проникновение диаспор в местный бизнес и структуры власти, низкая адаптация приезжих вызывают недовольство местного сообщества. Поводом может быть любой бытовой конфликт между «своими» и «чужими». Такие конфликты вспыхивают с достаточно высокой регулярностью, и информация о них быстро расходится по СМИ. Сюда можно отнести конфликты в: г. Кондопога (Карелия); г. Москва (Манежная площадь), с. Карагай (Пермский край), п. Сагра (Свердловская область) и в целом ряде других.

Конфликт с «силовиками». Причинами является высокая коррумпированность силовых структур: покрытие преступлений, отказ от возбуждения уголовных дел. Сюда можно отнести и резонансные преступления, совершённые «людьми в погонах»: ДТП с гибелью людей, необоснованное насилие и др.

Такая самоорганизация всё чаще встречается в современной России и сильно ударяет по авторитету местной власти. Эскалация конфронтации происходит, когда местные власти либо закрывают глаза на возникшую проблему, либо стоят на позициях стороны, противостоящей интересам жителей (бизнесменов, диаспор, коррумпированного чиновничества). Самоорганизация жителей была бы невозможна, если возникшие проблемы непосредственно не затрагивали бы «болевые точки» местного сообщества.

Конфронтационная модель порождает лидеров, инициативные группы, вокруг которых происходит дальнейшее сплочение жителей. Самоорганизация начинает снижаться после того или иного решения проблемы. Такая самоорганизация опасна для местных органов власти, особенно если информация о ней выходит за пределы населённого пункта, а тем более региона. Известны примеры, когда подобная конфронтация начинала приковывать к себе внимание региональной власти, федеральных политиков и даже первых лиц государства. Жители видят, что через протест, противостояние можно привлечь внимание к своим проблемам или даже решить их. В рамках такой модели происходит постепенная политизация ранее аполитичных жителей, которые начинают высказывать недовольство не только местной властью, но и неспособностью самой государственной машины реагировать на ситуации. Показательно, что не местные СМИ, а именно Интернет стал существенным каналом самоорганизации на почве социально-политической активности противостояния власти. Постоянно растёт число граждан, получающих информацию о местных проблемах и решениях местных органов власти из сети Интернет. Согласно данным наших исследований, среди респондентов младше 35 лет большее влияние имеет такой источник информации как Интернет. Если в 2002 г. им как источником информации о деятельности местной власти пользовалось лишь 5,0% респондентов [2, с. 78], то в 2009 — уже 12,2% [1, с. 29]. При реализации такой модели местная власть воспринимается жителями как враждебная сила, с которой следует бороться. Особенно очевидным влияние Интернета на сознание граждан стало после выборов в Государственную Думу в конце 2011 г., когда на форумах и социальных сетях оперативно вывешивали информацию (как истинную, так и ложную) о фальсификациях и нарушениях.

Основой индифферентной модели является отсутствие серьёзных «раздражающих» и объединяющих местное сообщество факторов и восприятие муниципальной власти как неизбежной обузы. Многие представители местного сообщества обладают высокой степенью безразличности к участию в решении вопросов местной жизни, их обсуждении с властью. Деятельность общественных организаций, инициативных групп находится на низком уровне и чаще всего не находит поддержки у жителей. Участие части местного сообщества в общественной деятельности воспринимается скорее как чудачество. Местное сообщество в большинстве

населённых пунктов очень аморфно, стабильные горизонтальные связи между его членами и группами минимальны. Местную власть подобная ситуация устраивает, так как для внешнего окружения создаётся благоприятное впечатление.

С одной стороны, такая модель делает муниципальную власть ещё более неподконтрольной, с другой — любое, даже самое положительное начинание власти будет рассматриваться гражданами либо безразлично, либо враждебно.

Что же мешает населению более активно принимать участие в решении местных проблем? По мнению опрошенных нами в 2009 г. респондентов, прежде всего это: недоверие к власти (55,5%); отсутствие необходимой информации (46,2%); концентрация на личных (семейных, повседневных) проблемах (32,1%); неверие в свои силы (16,7%); 5,2% дали другие ответы и 5,8% затруднились ответить на поставленный вопрос. Как видим, основой безразличия является всё то же недоверие власти и отсутствие необходимой информации (тоже со стороны власти) [1, с. 28].

Основой модели автономной активности служит наличие на локальной территории достаточно сильных, авторитетных и разнообразных некоммерческих организаций и инициативных групп граждан. Самоорганизация граждан в такой модели осуществляется на основании решения каких либо проблем своей территории проживания самостоятельно, без привлечения местных властей. Жители стремятся решать свои проблемы, лишь изредка обращаясь к местной власти. Инициаторами решения местных проблем становятся инициативные жители, общественные организации граждан. К проявлениям такой активности можно отнести: создание домовых (уличных) комитетов, ТСЖ, проведение субботников, благоустройство придомовых территорий и т. д. Такая активность не является политизированной, но местная власть одобрительно относится к ней, так как жители не просят финансовых средств и не требуют в своё распоряжение организационные возможности власти. Тревожным для местной власти является то, что такая модель может порождать авторитетных неформальных лидеров, желающих контролировать местную власть или самим стать властью. Однако, как показывает практика, подобная модель охватывает лишь часть местных жителей, большинство из которых при высоком недоверии к власти сами действовать по улучшению условий своей жизни не готовы.

Какая же часть взрослого населения местного сообщества города (района) принимает участие в решении этих вопросов? По мнению большинства опрошенных нами, таких насчитывается до 25%. Чаще всего это участие в ежегодно проводимых субботниках. 74,2% респондентов прямо заявили, что в решении местных вопросов они не участвуют. Вместе с тем, каждый третий респондент (34,2%) хотел бы участвовать в муниципальном самоуправлении [1, с. 29].

Местное самоуправление, местная инициатива проявляется и в деятельности общественных, некоммерческих организаций. К сожалению, участие граждан в их деятельности незначительно: согласно нашему исследованию, таких всего 10,7%. Действительно, общественная активность не пользуется высокой популярностью у граждан. Так, по данным исследования других авторов, подавляющее большинство опрошенных (91%) полностью разделяют точку зрения о том, что активная гражданская позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению социальной ситуации в муниципальных образованиях [4, с. 53]. Данный показатель свидетельствует, что, несмотря на многие недостатки этого вида управления, способность части граждан к «автономной активности» присутствует, но её массовости быть не может.

Последнюю модель можно назвать «партнёрской», она базируется на признании необходимости сотрудничества с местной властью. Мы осознанно используем термин «сотрудничество», так как о часто провозглашаемом «партнёрстве» в его содержательном плане речи просто быть не может. Сотрудничество может быть реализовано только посредством законных механизмов: публичные слушания, нормотворческая инициатива, создание гражданами ТОСов и другое. К сожалению, большинство граждан, пока еще недостаточно хорошо представляет себе систему властных и организационных отношений, сложившихся в современной России. Например, как показывают общероссийские опросы ВЦИОМ, большая часть населения страны (46%) отождествляет местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти». Считают, что местное самоуправление — это «форма осуществления народом своей власти», 41% респондентов [3].

Рассматриваемая модель выгодна преимущественно местной власти, так как она позволяет подчеркнуть связь власти с интересами местного сообщества, декларировать учёт мнения жителей и поддержку гражданских инициатив. Но часто такое сотрудничество на практике носит декоративный характер, используется преимущественно в период предвыборных кампаний. За годполтора до выборов депутаты представительных органов местного самоуправления, желающие переизбраться, и их конкуренты пытаются устанавливать контакты с общественными организациями, ТОСами и общественными активистами. В случае успеха с установлением контактов они используют имеющиеся на территории органы ТОСы, общественные организации, местные СМИ. В первую очередь делают ставку на «преданный электорат» – пенсионеров. ТОСы, домовые (уличные) комитеты, общественные объединения граждан в свою очередь стараются в предвыборный период максимально использовать средства кандидатов и их связи для решения своих проблем. Но после выборов интерес к взаимодействию с гражданами резко начинает падать, и сами граждане остаются разочарованные таким взаимодействием. В партнёрской модели младшим партнёром всегда становиться местное сообщество.

Исходя из анализа данных собственных исследований 2002 и 2009 гг., исследований ВЦИОМ и ФОМ, материалов периодической печати, можно сделать вывод, что в настоящее время преобладающими моделями являются первые две – конфронтационная и автономной активности. Пока же социальная база местного самоуправления крайне слаба. В местном сообществе присутствует готовность к ситуационному групповому возбуждению, но почти полное равнодушие к участию в решении более общих проблем. То есть, если отключат тепло, или на месте детской площадки решат построить автостоянку, или нетрезвый представитель полиции задавит пешехода, то граждане готовы самоорганизоваться, чтобы выразить возмущение. А вот на системный контроль за качеством муниципального заказа, участие в общественных объединениях и даже участие в муниципальных выборах, граждане в общей массе чаще всего проявляют пассивность. Негативное влияние на местное самоуправление оказывает стремление ряда политических партий искусственно политизировать его. Такая линия противоречит самой сути местного самоуправления как важнейшего элемента гражданского общества.

В заключении можно сделать вывод о том, что нужна стратегия государственного строительства, определяющая роль и место местного самоуправления. Такая стратегия должна стимулировать развитие более эффективной модели взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом. Есть некоторая уверенность в том, что подобное предложение, судя по печати, найдёт своё отражение в обновляемой «Стратегии социально экономического развития страны до 2020 г.».

1. Антипьев К.А. Местное самоуправление в оценках жителей Пермского края (по результатам социологического исследования) [Текст] / К.А. Антипьев // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 27-30.
2. Антипьев К.А. Местное самоуправление в современном российском обществе. Пермь: Изд-во ПГТУ, ПСИ, 2002. 148 с.
3. Бызов Л.Г. Представление россиян о местном самоуправлении и его роли в системе власти [Электронный ресурс] / Л.Г. Бызов. URL: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11456.html?no_cache=1&cHash=0d511e1d88 (дата обращения: 12.12.2011).
4. Горный М. Местное сообщество и местное самоуправление [Электронный ресурс] / М.Горный // Пчела. Обозрение деятельности негосударственных организаций Санкт-Петербурга. 2003. №1 (41) URL: http://www.pchela.ru/podshiv/41/control.htm (дата обращения: 01.11.2012).
5. Мерсиянова И.В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №1. С.52-66.
6. Пряхина Е. В человеческом измерении [Электронный ресурс] / Е. Пряхина. // Российская газета. 2011. 27 октября. URL: http://www.rg.ru/2011/10/27/a540151.html (дата обращения: 01.11.2012).
7. Смирнов С. Госдума рождает протест [Электронный ресурс] / С.Смирнов. // Газета. 2012. 01 августа. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2012/08/01_a_4705533.shtml (дата обращения: 01.11.2012).