

Современные проблемы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России

Гамидов Санан Салех оглы

канд. полит. наук, г. Москва, Российская Федерация,
ORCID ID: 0000-0002-1542-6114, e-mail: sananhamidov@gmail.com

Аннотация

В статье проанализированы основные проблемы современного института гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России. Описаны современные эффективные инструменты и процессы в контексте проблематики гражданского участия. Рассмотрен ряд вопросов и проблем становления института местного самоуправления. Демократический характер исполнения местной власти предполагает принцип прозрачности системы принятия решений на местном уровне и высокий уровень доверия населения органам местного самоуправления. На основании исследования процессов, происходящих в стране, анализа научной литературы по проблематике гражданского участия выделены факторы, влияющие на: уровень доверия населения деятельности органов местного самоуправления; процесс принятия решений акторами процесса взаимодействия власти и общества с точки зрения обеспечения демократического характера осуществления местной власти.

Цель анализа процесса построения системы местного самоуправления, в рамках которой социальная активность и гражданское участие требует междисциплинарного подхода, – выработать эффективные решения и технологии работы местной власти с гражданами, что приведет к повышению прозрачности принятия решений и доверия населения к органам местного самоуправления. С учетом того, что развитый институт гражданского участия – сложнейший институт, являющийся показателем демократического принципа организации власти, одновременно требующий тщательного анализа типа отношений акторов процесса взаимодействия власти и общества и их целей, выдвинут ряд теорий, в соответствии с которыми можно обеспечить эффективность самого процесса участия в контексте указанной проблематики.

Также в статье описаны современные эффективные инструменты и технологии, применение которых приведет к повышению прозрачности работы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское участие, система муниципального управления, принцип прозрачности, гражданская активность, муниципальные образования.

Цитирование: Гамидов С.С. Современные проблемы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России//Управление. 2019. № 2. С. 5–10.

Current problems of civil participation in the implementation of local government in Russia

Hamidov Sanan

Candidate of Political Sciences, Moscow, Russia,
ORCID ID: 0000-0002-1542-6114, e-mail: sananhamidov@gmail.com

Abstract

The main problems of the modern institution of civil participation in the implementation of local government in Russia have been analyzed in the article. Modern effective tools and processes, in the context of “civil participation” have been described. A number of issues and problems of formation of the institute of local government has been considered. The democratic nature of the local government implies, the principle of transparency of the decision-making system at the local level and high level of trust of the population to local governments. Based on the study of processes, taking place in the country, as well as the analysis of scientific literature on civil participation issue, the author highlights the factors, influencing the level of public confidence in the activities of local governments and the decision-making process by actors in the process of interaction between the authorities and society, in terms of ensuring the democratic nature of the local power.

The aim of the analysis of the process of building the system of local government, under which social activity and civil participation in the implementation of the local government requires an interdisciplinary approach - to develop effective solutions and technologies of work with citizens, local authorities, that will lead to increased transparency in decision-making and enhance public confidence in the local authorities. In consideration, that developed institute of civil participation is a complex institution, which is an indicator of the democratic principle of organization of power, at the same time requiring a more thorough analysis of the type of relationship the actor process of interaction of authorities and society and their objectives, the author puts forward several theories, whereby you can ensure the effectiveness of the process of “participation”, in the context of mainstreaming, as described by the author.

In the same way modern and effective tools and techniques have been described in the article, the application of which, according to the author, will lead to greater transparency in the work of local government authorities.

Keywords: local government, civil participation, municipal management system, transparency principle, civil activity, municipalities.

For citation: Hamidov S.S. Current problems of civil participation in the implementation of local government in Russia (2019) *Upravlenie*, 7 (2), pp. 5–10. doi: 10.26425/2309-3633-2019-2-5-10



Одним из важных вопросов, стоящих перед современным российским научным обществом, является изучение проблем и современных технологий гражданского участия в муниципальном управлении, выявление новых инструментов поддержания демократического характера взаимодействия населения с местной властью и повышения уровня гражданской активности в принятии решений местного значения. Современные научные тенденции подтверждают, что социальный потенциал гражданского участия населения в местном самоуправлении — один из важнейших факторов, напрямую влияющий на доверие населения деятельности органов местного самоуправления, и наоборот, принятия эффективных решений в области проблема доверия населения к органам местной власти — важнейший фактор, влияющий на уровень социальной активности населения и гражданского участия в общественной жизни муниципального образования [8].

Анализ данного процесса требует междисциплинарного подхода в части правового, политологического, экономического и социологического сопровождения. Опираясь на исследования, в которых утверждается, что местное самоуправление представляет собой сферу, где гражданская активность может оптимально соотнести имеющиеся проблемы и ресурсы, стать условием эффективного развития самого муниципального образования, можно сделать вывод, что основой эффективного функционирования современной системы муниципального управления выступает активное участие жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения [7].

В настоящее время муниципальные органы, являющиеся одними из основных составляющих конституционного строя страны, разделяющие демократические принципы, как основа и один из символов демократии, переживают ряд проблем, в числе которых — поддержание прозрачности деятельности и демократического характера взаимодействия населения и власти. Демократический принцип предполагает обеспечение прозрачности системы через общественное управление, а это в свою очередь предполагает участие населения в управлении, будь это страна или регион. Иными словами, в демократическом обществе именно население решает вопросы, связанные с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городских и сельских поселений, а демократизация управления напрямую зависит от степени участия населения в управлении различными процессами и в принятии общественно значимых решений, касающихся населения [9].

Существенное обновление российской практика самоуправления, претерпела с момента вступления в 2003 г. в силу Федерального закона № 131 «Об основных принципах организации муниципально-го управления в Российской Федерации», в котором устанавливаются формы и механизмы непосредственного осуществления населением местного самоуправления [1].

Несмотря на солидный возраст и наличие многочисленных работ, феномен «участие», сегодня недостаточно изучен, нет четкого разделения между его ключевыми видами: политическим, гражданским, общественным, социальным [6].

Учитывая то, что на сегодняшний день, интерес к вопросу об активизации гражданской активности в Российской Федерации возрастает, так как главным способом для создания и поддержания демократического характера взаимодействия сильной государственности и высокой гражданской активности является местное самоуправление, отметим, что институт гражданского и общественного участия имеет недостаток открытости и доверия, что приводит к низкому уровню гражданской активности.

Построение демократического общества и вовлечение населения для участия в принятии общественно значимых решений является одним из основных признаков развитого местного самоуправления. Чем больше человек ознакомлен со своими правами, чем больше он принимает участие в жизни страны благодаря диалогу с государством, формируя себя как гражданина со значимой позицией, тем больше он доверяет принятым решениям, в процессе которого он принимал личное участие.

Важно понимать, что первостепенным является построение прозрачной политики в сфере общественного и гражданского участия, учитывая то, что часть населения не доверяет этому процессу, а часть и не предполагают, что могут себе позволить участвовать в принятии решений, которые касаются непосредственно их, несмотря на то, что местное самоуправление в России имеет достаточно богатую историю формирования, и некоторые города на Руси «самоуправлялись».

Обращаясь к истории, отметим, что Россия имеет достаточно богатый и долгий опыт в построении системы местного самоуправления благодаря тому, что эта система существует и развивается в России с древнейших времен. Начиная с XVI века, во времена правления монархов (Иван Грозный, Петр I, Екатерина II, Александр II) были предприняты попытки реформирования местного самоуправления, целью которых являлся поиск его оптимальной формы. В рамках таких реформ принимались правовые

нормы по вопросам регулирования местного самоуправления, изменялась система и перечень полномочий местного самоуправления и т. д. [3]. Важным дополнением может являться то, что на государственном уровне высокая степень гражданской активности воспринимается вполне положительно. Свидетельством тому является выступление В. В. Путина на I съезде родителей России в 2013 г., где президент, в числе государственных приоритетов, подчеркнув взаимодействие с гражданским обществом, отметил: «Мнение общества, безусловно, будет услышано и, безусловно, будет учтено... Скажу больше, это относится ко всем государственным решениям. Во всяком случае, должно относиться ко всем государственным решениям...» [5].

Несмотря на это, повышение уровня гражданской активности, является проблемой, требующей незамедлительного решения. Сам по себе развитый институт гражданского участия — сложнейший институт, являющийся показателем демократического принципа организации власти, одновременно требующий более тщательного анализа типа отношений акторов процесса взаимодействия власти и общества и их целей. В данном контексте гражданским участием следует считать участие граждан в осуществлении власти, цель которого — стремление к изменению социальной действительности или влияние ради интересов общества или конкретных граждан, проживающих на определенной территории.

Наиболее наглядно эту проблему можно рассмотреть на уровне местного самоуправления, с учетом принципа разделения властей в современной России и самостоятельности ветвей власти, где местное самоуправление ориентировано, прежде всего, на население и его интересы, и является формой осуществления народом своей власти. На уровне муниципального образования, гражданское участие включает в себя взаимодействие институтов гражданского общества и органов местной власти. Это взаимодействие благоприятно влияет на понимание общественностью процессов подготовки и принятия решений, информирования ее о разработке политических приоритетов, учета мнений всех заинтересованных сторон о предпочтениях в использовании ресурсов и возможностей сложившейся модели политического управления, а также на формирование гражданского общества, основанного на системе ценностей, предполагающих высокую значимость гражданина в государстве. Осуществление этих возможностей создает множество конкретных ситуаций и информационных мотивов, которые равным образом формируют необходимость действий и получения для этого дополнительной информации, то есть стимулируют

общественность в принятии последующих властных решений. В том числе существуют опасения, что полная свобода принятия решений может повлечь за собой еще большее увеличение социальных и политических рисков и «игру в перетягивание одеяла», а именно речь идет о коррупционной составляющей, которая может обеспечить принятие решений, выгодных различным организациям или отдельным людям. Для избегания указанных процессов и достижения эффективности при построении процесса участия необходимо:

- преобладание прозрачности и доступности информации: население должно иметь доступ к информации и быть информировано о процессах принятия решений, их исполнении, стадиях создания проектов (мероприятий) и возможностях участия;
- проведение постоянного мониторинга мнения населения: проводить высокоактивный сбор мнений, оценивать отношение к проектам (мероприятиям), их предпочтения в отношении любых альтернатив, касающихся проектов (мероприятий);
- обеспечение прозрачности принятия решений на местном уровне через участие населения в процедуре общественного контроля. Возможность повышения прозрачности могут обеспечивать современные информационные технологии, позволяющие следить за процессом принятия решений в режиме онлайн. Обеспечение онлайн-трансляций ведения советов и размещение видеозаписей в открытом доступе в сети «Интернет» могло бы увеличить масштаб и скорость распространения информации о принятии решений по итогам проведенных советов;
- повышение уровня вовлеченности населения в «школы гражданской активности» и в программы массового обучения, что в свою очередь позволит населению знать больше о своих возможностях участия в принятии решений местного значения и законных правах на это;
- разработка новых форм стимулирования населения за «гражданскую активность», таких как получение символических почетных званий: «за патриотизм», «активный гражданин», «самый активный житель города», «гордость города» и т. д., формирующих идеологию патриотизма.

Нельзя не принимать во внимание, например то, что по мере того, как Россия становится развитым обществом, проблема массовости участия перестает быть актуальной, уступая место проблеме эффективности [4]. Совершенно очевидно, что основная активность граждан сегодня проявляется непосредственно по месту жительства, в сфере управления многоквартирными домами. Контроль за деятельностью управляющих компаний, создание Территориальных

общественных самоуправлений, благоустройство придомовых территорий становится обычным делом для все большего числа российских граждан. Законодательство открывает возможности для жителей каждого многоквартирного дома избрать членов и председателя совета дома, проводить общее собрание (или заочное голосование) для решения важнейших вопросов управления. Безусловно, там, где эта система стала более чем условностью, она приобрела характер конструктивной беседы и обратилась на пользу местным жителям.

Наиболее частым стало объединение людей в некоммерческие объединения, построение социальных общественных институтов помощи нуждающимся, участие через некоммерческие организации в принятии и разработке различных проектов, касающихся непосредственно жителей региона или страны. На низком уровне остается гражданское участие в разработке и принятии законопроектов, политическое участие населения в принятии решений, что является показателем слабой развитости институтов гражданского общества и отчуждения между властью и обществом. Это обстоятельство противоречит самой идеологии существования местного самоуправления, как форме осуществления народом своей власти. Система местного самоуправления по дизайну и характеру существования становится похожей больше на систему государственных органов власти, теряя идеологию существования, что приводит к отчуждению между местной властью и обществом. Такой процесс напрямую связан с пассивным гражданским контролем деятельности органов местного самоуправления, что в конечном итоге приводит к увеличению контроля со стороны государства. Этот процесс стимулирует систему местного самоуправления бюрократизироваться и влечет местное самоуправление в сторону государства, увеличивая зависимость первого. Зависимость органов местного самоуправления от государства в свою очередь приводит к слабой позиции местной власти в политической системе России и мешает в полной мере отстаивать муниципальные интересы.

В этом контексте естественным является желание граждан напрямую отстаивать свои интересы перед государством и местной властью и актуализирует форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления – политическое участие на уровне местного самоуправления. Этой проблематике, как представляется автору, уделяется мало внимания. Причиной этому является и политическая конъюнктура, и исторически сложившиеся условия в политическом пространстве России,

где реально имеют значимость и вес и больше всего заявляют о себе 2 уровня власти: центральный (федеральный) и региональный, на которых сегодня и становится похожим и равняется местное самоуправление. Между тем, в западных демократиях именно на местном уровне наиболее активно проявляется себя политическое участие, под которым понимают различные способы активности граждан, стремящихся влиять на структуры управления, процесс принятия решений [2]. Нельзя упускать из внимания тот фактор, что повышение уровня гражданского участия носит и политические цели, а именно вовлеченность населения в процессы принятия решений, определения политики и т. д. повышает доверие к власти, открывает мирные и законные пути для высказывания и формирования гражданской позиции, что является показателем демократического характера взаимодействия народа и власти. Высокий уровень гражданского участия – один из важнейших индикаторов демократизма, показатель осознанного патриотизма.

Таким образом, демократический характер организации власти по принципу местного самоуправления предполагает формирование зрелого муниципального социума, построение прозрачной системы местного самоуправления и передачу гражданам полномочий в принятии решений, которые их затронут. Прозрачность системы позволяет формировать принцип «взаимного доверия» между государством, местной властью и обществом, что приводит к развитию социума, способного принимать эффективные решения, играющие значимую роль в экономическом, социальном, культурном и политическом развитии регионов и Российской Федерации в целом.

Библиографический список

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (редакция от 06.02.2019) / СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 18.03.2019).
2. Великая, Н. М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. 2003. №. 8. С. 45–49.
3. Кузнецова, Е. М. Местное самоуправление и социальная работа: Методические указания к семинарским занятиям и СРС. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2010. 32 с.
4. Петухов, В. В. Гражданское участие в контексте политической модернизации России // Социологические исследования. 2012. № 1. С. 48–60.
5. Путин, В. В. Приветственное слово 1 съезду родителей // Российская газета. 2013, 11 февраля. Столичный выпуск № 6004 (28).
6. Скалабан, И. А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2011. № 1 (13). С. 130–139.
7. Трофимова, И. Н. Гражданский активизм в современном российском обществе: особенности локализации // Социологические исследования. 2015. №. 4. С. 72–77.
8. Scheufele, D. A., Dhavan, V. S. Personality strength and social capital: The role of dispositional and informational variables in the production of civic participation // Communication research. 2000. P. 27.2. No. 107–131.
9. Tolbert, C. J., McNeal, R. S., Smith, D. A. Enhancing civic engagement: The effect of direct democracy on political participation and knowledge // State Politics & Policy Quarterly. 2003. P. 3 (1), No. 23–41.

References

1. Federal'nyi zakon "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" ot 06.10.2003 № 131-FZ (redaktsiya ot 06.02.2019) [*Federal Law "On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" dated on Oct. 6, 2003, No. 131-FL (ed. of 06.02.2019)*]. SPS "Konsul'tantPlyus" [*Reference legal system "ConsultantPlus"*]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons> (accessed 18.03.2019).
2. Velikaya N. M. Osnovnye tendentsii politicheskogo uchastiya v mestnom samoupravlenii [*Main tendencies of political participation in local self-governance*], Sotsiologicheskie issledovaniya [*Sociological research*], 2003, no. 8, pp. 45–49.
3. Kuznetsova E. M. Mestnoe samoupravlenie i sotsial'naya rabota, Metodicheskie ukazaniya k seminarским zanyatiyam i SRS [*Local self-government and social work*], Omsk: Izd-vo OmGTU, 2010. 32 p.
4. Petukhov V. V. Grazhdanskoe uchastie v kontekste politicheskoi modernizatsii Rossii [*Civic participation in the context of political modernization of Russia*], Sotsiologicheskie issledovaniya [*Sociological Studies*], 2012, no. 1, pp. 48–60.
5. Putin V.V. Privetstvennoe slovo 1 s'ezdu roditel'ei [*Welcome speech to the parent's Congress*], Rossiiskaya gazeta [*Russian newspaper*], 2013, Feb. 11, No. 6004 (28). (In Russian).
6. Skalaban I. A. Sotsial'noe, obshchestvennoe i grazhdanskoe uchastie: k probleme osmysleniya ponyatii [*Social, public and civic participation: to the problem of comprehension of concepts*], Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya [*Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political Science*], 2011, no. 1 (13), pp. 130–139.
7. Trofimova I. N. Grazhdanskii aktivizm v sovremennom rossiiskom obshchestve: osobennosti lokalizatsii [*Civil activism in modern Russian society: features of localization*], Sotsiologicheskie issledovaniya [*Sociological research*], 2015, no. 4, pp. 72–77.
8. Scheufele D. A., Dhavan V. S. Personality strength and social capital: The role of dispositional and informational variables in the production of civic participation, Communication research, 2000, no. 27.2, pp. 107–131.
9. Tolbert, C. J., McNeal, R. S., Smith, D. A. Enhancing civic engagement: The effect of direct democracy on political participation and knowledge, State Politics & Policy Quarterly, 2003, no. 3(1), pp. 23–41.