



ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Современные тенденции развития общественного участия в местном самоуправлении

Становление институтов общественного участия в местном самоуправлении сегодня происходит в условиях, когда общая ситуация в местном самоуправлении оценивается многими экспертами как неудовлетворительная. Это связано прежде всего с тем, что «продолжается процесс фактического встраивания органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти, утрачиваются их ресурсы самоорганизации, они все более превращаются в исполнителей решений государственных органов и все менее зависят от граждан». Именно такая оценка прозвучала на последнем заседании секции АСДГ по местному самоуправлению и на общем собрании АСДГ.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

Местное самоуправление обладает триединой сущностью: это форма публичной власти, вид деятельности населения на территории проживания по решению вопросов своего жизнеобеспечения и форма самоорганизации граждан. Следовательно, повышение гражданской активности населения и развитие эффективных общественных институтов на местном уровне являются одними из базовых условий развития самого местного самоуправления.

Основными субъектами дееспособной гражданской активности на местном уровне выступают локальные местные сообщества – объединения граждан, главной или одной из основных целей которых является участие в решении вопросов местного значения и осуществлении местного самоуправления.

Совершенно очевидно, что основная активность граждан сегодня проявляется непосредственно по месту жительства, в сфере управления многоквартирными до-

К.В. Малов,
канд. социол. наук,
руководитель
пресс-службы,
ответственный
секретарь секции
информационной
политики АСДГ

Н.В. Мальковец,
канд. пед. наук,
доцент кафедры
муниципального
управления
Новокузнецкого
института (филиала)
ГБОУ ВПО «Кемер-
овский государ-
ственный универси-
тет», ответственный
секретарь секции
местного само-
управления АСДГ

© Малов К.В.,
Мальковец Н.В., 2014

мами. Контроль за деятельностью управляющих компаний, создание ТСЖ, благоустройство придомовых территорий – все это становится обычным делом для все большего числа российских граждан. Этому способствует и законодательство, которое обязывает жителей каждого многоквартирного дома избрать совет дома, председателя совета дома, проводить общее собрание (или заочное голосование) для решения важнейших вопросов управления. Конечно, результаты этой активности колеблются от полного восторга до полного отчаяния, однако, как показывает опыт, там, где общие собрания проходят регулярно, они перестали быть местом для выплескивания раздражения и организации шумного базара и становятся конструктивным инструментом.

Эти наши наблюдения подтверждают итоги опроса руководителей муниципальных образований России, проведенные социологической лабораторией АСДГ весной 2013 г.

Среди проблем, в наибольшей степени волнующих население, по мнению руководителей городов, на первый план вышла проблема повышения цен на жилищно-коммунальные услуги, существенно опередившая другие, ее выделяют четверо из пяти ответивших (рис. 1).

Таким образом, степень конструктивной активности жителей по месту жительства напрямую зависит от того, насколько органы местного самоуправления организовали работу по просвещению жителей и поддержке их инициатив.

Думается, что активность граждан в сфере ЖКХ в ближайшее время будет расти, и не только в городах. Недавно Президент РФ поддержал инициативу выделения средств из фонда ликвидации ветхого и аварийного жилья для строительства частных домов с привлечением собственных или заемных средств. Многие регионы присту-

Рис. 1.
Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население, в 2012 и 2013 гг. (распределение ответов на вопрос: «Какие явления, с вашей точки зрения, вызывают сегодня наибольшее беспокойство у населения вашего муниципального образования?»)



пили к реализации программ выделения земель под индивидуальное строительство представителям малочисленного коренного населения, многодетным и молодым семьям, другим льготным категориям. Совершенно очевидно, что в этих мероприятиях примут участие самые активные и неравнодушные граждане, способные в будущем стать лидерами различных местных сообществ.

Между тем необходимо отметить, что главы муниципалитетов оценивают влияние населения как основного субъекта самоуправления по-прежнему достаточно сдержанно. Среди субъектов влияния население занимает в среднем 12-е место из 19. В настоящее время распределение оценок влияния населения симметрично: равные доли опрошенных определяют роль населения как определяющую и как незначительную. И сейчас почти никто уже не считает, что нет вообще необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам. Что касается общественных организаций, то они расположились по степени влияния на последнем месте, и если как-то и влияют, то незначительно (рис. 2).

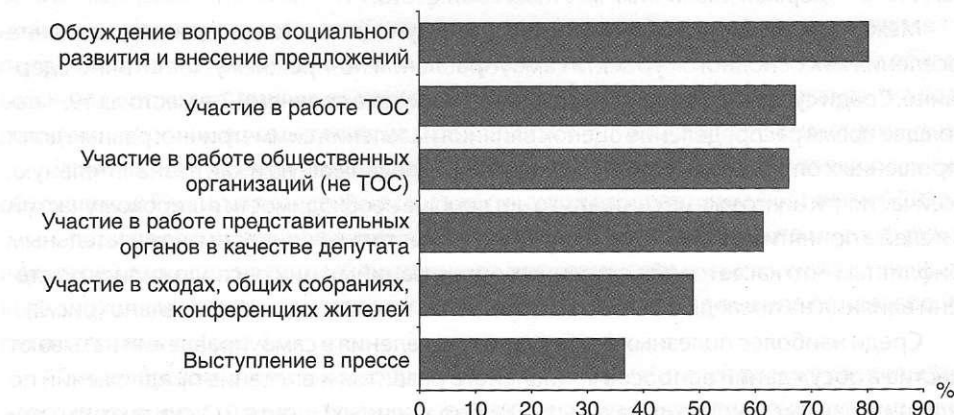
Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении называют участие в обсуждении вопросов социального развития и внесение предложений по решению данных вопросов (таковых 80% опрошенных), почти 2/3 считают, что полезным также будет участие в работе общественных организаций, представительных органов в качестве депутата – 60%, в сходах, общих собраниях, конференциях жителей – 48% и выступление в прессе – 36,5%. Показательно отношение руководителей

Рис. 2. Оценки интенсивности влияния различных субъектов на решение вопросов местного значения



муниципальных образований к роли органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС): их упоминают две трети опрошенных руководителей муниципальных образований, обеспечивая тем самым органам ТОС второе место среди полезных форм участия жителей в местном самоуправлении (рис. 3).

Рис. 3.
Наиболее полезные
формы участия
населения
в самоуправлении,
по мнению
руководителей
муниципалитетов



Территориальное общественное самоуправление – эффективный помощник местной власти

ТОС является важной, может быть даже ключевой, формой локального местного сообщества, формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете.

В настоящее время подобные формы самоорганизации населения развиваются примерно в 20% муниципалитетов. При этом анализ изучения практики их работы показывает, что ТОС является серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в т. ч. через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

Второе место для ТОС означает, что в ряде муниципальных образований удалось преодолеть сомнение в полезности такого органа (еще недавно широко распространенное среди муниципальных руководителей), поверив в реальные возможности участия органов ТОС в решении ряда местных проблем, которые могут взять на себя ряд полномочий местного органа власти. Органы ТОС все более превращаются в эффективного помощника местной власти, их ресурс по организации исполнения различных решений, проведению выборов и т. д. Видимо, это объективный процесс, так как определены законодательством нормы создания и функционирования ТОС практически исключают создание ТОС без поддержки и участия местной власти. Законодательно установленные ресурсы ТОС, которые, по нашему мнению, пока используются не в полной мере как местной властью, так и самими активистами, являются возможность привлечения к участию в местном самоуправлении молодежи, начиная с 16 лет, а также право законодательной инициативы в представительных органах местного самоуправления.

Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания ТОС в муниципальных образованиях должны стать одними из пр

оритетных направлений работы органов местного самоуправления и муниципального сообщества в целом.

Иные формы непосредственной демократии

Малый бизнес и предприниматели во все времена были активными участниками жизни муниципального образования. Природа местного самоуправления и природа предпринимательства в общем едины – те и другие действуют самостоятельно и под свою ответственность. Изменения законодательства последнего времени привели к тому, что количество предпринимателей резко сократилось, упали доходы местных бюджетов от этой деятельности. Но, с другой стороны, появилось такое новое направление, как социальное предпринимательство. Школы социального предпринимательства работают в Омске, Новосибирске, Иркутске. Есть программы распространения и развития этого важного для муниципалитетов дела. Однако пока главными инициаторами выступают некоммерческие организации. Хотелось бы надеяться, что органы местного самоуправления в ближайшее время поддержат эту инициативу.

Публичные слушания становятся обычной нормой, заметно меняется отношение граждан к этой форме участия в местном самоуправлении. С каждым годом все труднее становится организовать публичные слушания так, чтобы избежать открытого обсуждения и острой дискуссии. Благодаря активности жителей на публичных слушаниях в ряде городов власти отказались от точечной застройки, сохраняются сады и скверы, меняются планы по размещению вредных, с точки зрения граждан, объектов и пр. При переходе муниципальных образований на программное формирование бюджета следует ожидать, что количество публичных слушаний в муниципальных образованиях будет расти, появится новый положительный опыт.

Еще несколько лет назад история о многоквартирном доме, создавшем свой сайт, воспринималась как новая интересная форма общественного участия. Сегодня уже повсеместно Интернет и социальные сети, прочно вошедшие в нашу жизнь, стали площадкой для обсуждения местных проблем, просвещения граждан, сбора общественного мнения и выражения собственной позиции.

Пример

Особенно следует отметить сайт Гражданского общественного совета г. Междуреченска (<http://gosmrech.ru/>), который возглавляет Галина Ивановна Макашина. Посетители этого сайта могут узнать много полезного: что такое общественное участие, как осуществлять социальное проектирование, общественный контроль и т. д.

Интернет-проект «Искалеченный Новосибирск» (<https://www.facebook.com/kalekansk>) вырос из одиночного пикета активного молодого жителя города Олеси Вальгер. Несмотря на явную критическую направленность на этом ресурсе немало материалов, которые носят просветительский характер, заставляют по-новому взглянуть на свой город, рассказывают, что полезного может сделать каждый житель. Возможно, такая форма общественного участия раздражает некоторых представителей власти, но здесь надо учесть, что это то «святое место, которое пусто не бывает». И таких примеров немало.



Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания ТОС в муниципальных образованиях должны стать одними из приоритетных направлений работы органов местного самоуправления и муниципального сообщества в целом.



Наиболее эффективными способами повышения доверия к органам местной власти являются информирование населения о принимаемых решениях через средства массовой информации встречи на местах, а также выездные приемные.

Молодежь является предметом особой озабоченности местной власти во всем мире. Не случайно в свое время Совет Европы принял Хартию участия молодежи в местном самоуправлении. Сегодня наши города и поселения сталкиваются с тем, что молодежь массово уезжает из родных мест. Может ли местная власть что-то противопоставить этому процессу? Конечно, может!

Пример

В Новокузнецке некоммерческая организация ИнЭКА (Информационное экологическое агентство) с 2011 г. реализует проект «CommOn – учись участвовать!» (<http://www.common-in-web.ru>), цель которого – распространение процедур общественного участия путем вовлечения молодежи в жизнь местного сообщества. Проект показал, что в обществе нужны серьезные перемены в отношении к молодежи. Молодые люди хотят не только работу и жилье, они хотят, чтобы власть, в т. ч. и местная, относилась к ним серьезно, хотят реального участия, в т. ч. в принятии важных управленческих решений на местном и региональном уровне, хотят пройти реальную школу лидерства, позволяющую в дальнейшем стать депутатом, мэром, и т. д. Игры на эту тему молодых людей уже не привлекают.

Еще одно новое направление – участие общественности в деятельности муниципальных предприятий и учреждений. Особенно активно прослеживается такое участие в деятельности учреждений культуры.

Пример

Социальный проект «Театр – СМИ – Общество», реализованный Кузбасским медиаклубом в 2012–2013 гг. в Кемерове под руководством Гульсары Михайлиной (<http://mediacub42.ru>) – наиболее яркий пример участия населения в деятельности учреждений культуры. Несомненно, такие инициативы делают жизнь в городе более яркой, интересной, позволяют увидеть результаты деятельности, формируют гражданственность.

Говоря о перспективах развития общественного участия в осуществлении местного самоуправления, хотелось бы отметить еще один важный аспект. Мы живем в условиях перманентных чрезвычайных ситуаций: пожары, наводнения, землетрясения. Так, в Соединенных Штатах Америки деятельность местной власти и общественности по просвещению населения о действиях в случае чрезвычайной ситуации носит широкомасштабный характер. В микрорайонах американских городов работают специальные центры, школы, в которых показывают, как собрать «тревожный пакет», что нужно делать, куда звонить в тех или иных случаях и т. д. Видимо, и у нас одним из важных направлений работы с населением должна стать организационная и просветительская деятельность, призванная преодолеть нашу беспечность и разобщенность перед лицом чрезвычайных ситуаций.

По мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, наиболее эффективными способами повышения доверия к органам местной власти являются информирование населения о принимаемых решениях через средства массовой информации и встречи на местах, а также выездные приемные (рис. 4).

Не принижая значения повышения информированности, имеет смысл обратить внимание на эффективность привлечения жителей не только на стадии обсуждения

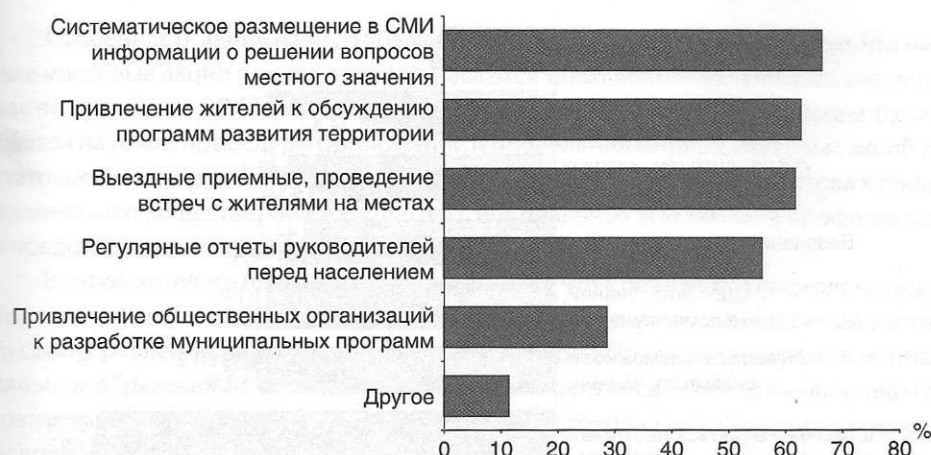


Рис. 4.
Способы повышения доверия населения к органам местной власти

программ развития территории, но и на стадии их разработки в первую очередь через включение в этот процесс общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения. Представляется, что в современных условиях этот ресурс недооценен.

Между тем в ближайшее время органам местного самоуправления предстоит серьезная и кропотливая работа по развитию системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и организаций социального предпринимательства, связанная с обеспечением доступа этих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере.

Пока еще население в глазах большинства руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений.

Главы муниципальных образований считают основными препятствиями к активному участию жителей в самоуправлении, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения, изживенчество, привычку населения надеяться на готовое (83,5%), недостаток знаний, некомпетентность (52,9%), индивидуализм (47,4%), безразличие к общим делам (44,7%) (рис. 5).

Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы и повторяются на протяжении ряда лет. Наиболее существенно снизилась доля называющих в качестве препятствия к участию населения в решении вопросов местной жизни чрезмерную занятость и недостаток времени, несколько меньше снизилась доля отмечающих роль неверия в возможность влияния на принимаемые решения при одновременном повышении значения безразличия к общим делам.

К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только не готовой к реальным делам, но и незаинтересованной в своем участии и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения (в т. ч. и проводимые АСДГ в муниципальных образованиях разного типа) показывают, что сами жители видят препятствия в первую очередь в незаинтересованности местных властей в активном сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противоречие) мнений, которое в известной мере может

Рис. 5.
Распределение
ответов на вопрос:
«Что препятствует
активному участию
населения в реше-
нии вопросов
местной жизни?»



быть снято путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

Характерным явлением последнего времени стали протестные акции. Источниками нарастания протестных настроений жителей, по мнению руководителей муниципальных образований (рис. 6), являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения, прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений (на это указывают 40% ответивших), а с другой – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений (28,6%), отсутствие у населения реальных рычагов влияния на власть (20%), излишняя политизация органов власти (22,9%), отсутствие у населения эффективных способов выражения своего мнения – слабая связь депутатов с населением, отсутствие независимых СМИ (14,3%).

Рис. 6.
Мнения руководи-
телей муниципальных
образований
о возможных
причинах нараста-
ния протестных
настроений
населения



Особенность акций нашего времени в отличие от акций 1990-х гг. в том, что мирные массовые акции нашего времени касаются таких вопросов местного значения, как вырубка зеленых насаждений, закрытие школы, точечная застройка и т. д. Несмотря на то что процедуры организации и проведения мирных массовых акций достаточно полно прописаны законодателем, местная власть не всегда готова к такому проявлению общественной инициативы, нет реальных механизмов профилактики и предотвращения конфликтов.

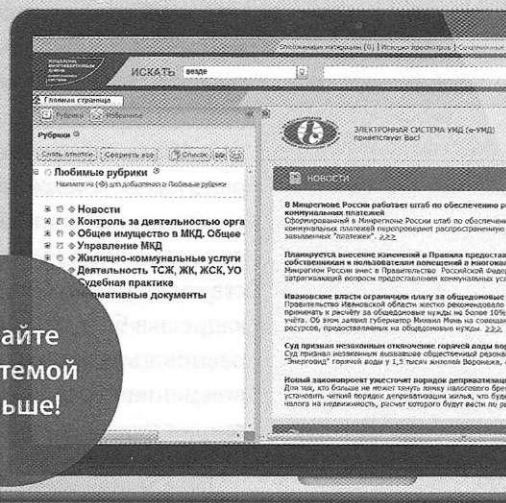
В целом хотелось бы отметить: несмотря на то что в результатах социологических опросов наблюдается рост заинтересованности населения в осуществлении местного самоуправления, населению небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, повышаются ответственность за свое место жительства и готовность к участию в решении его проблем, еще сохраняется ситуация взаимного недоверия власти и граждан, взаимного отчуждения, велико число взаимных претензий. Это говорит о том, что необходимы серьезные усилия и большая работа как по сохранению позитивного статуса местного самоуправления, так и дальнейшему развитию форм общественного участия в местном самоуправлении.

Уникальная электронная система «Управление многоквартирным домом»

Вся информация в сфере
управления многоквартирными домами

- Рекомендации ведущих экспертов в сфере управления многоквартирными домами
- Удобный формат материалов: пошаговые инструкции, разъяснения экспертов, вопрос-ответ, судебные решения, алгоритмы действий
- Взаимосвязь законодательства и практики
- Ежедневное обновление всех материалов системы
- Постоянный доступ к продукту с любого устройства, имеющего выход в Интернет

Узнайте
с системой
больше!



Закажите бесплатный демодоступ

на портале www.gkh.ru/es или по тел.: 8 (495) 937-9082