

НАСЕЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О.В. Федосеева, канд. социол. наук
БрГУ, Братск

Проблема гражданской активности представляется первостепенной в процессе становления института местного самоуправления в нашей стране. В данной статье рассматриваются трудности, связанные с принятием на себя населением функций субъекта местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, гражданское общество, демократия.

Становление института местного самоуправления – длительный процесс, зависящий не столько от государственной политики, сколько от стремления граждан к самоорганизации. Именно население, согласно принципам гражданского общества, должно определять круг первостепенных задач на местном уровне и брать на себя ответственность за их решение. На практике здесь возникает ряд проблем, которые рассматриваются в данной статье. Прежде всего, это проблема гражданской пассивности.

Для ответа на вопрос о причинах низкой активности населения и зачастую его отказа от роли субъекта местного самоуправления (МСУ) кратко обозначим специфические особенности институционализации МСУ в нашей стране:

– процесс институционализации местного самоуправления в России осуществлялся непоследовательно и прерывисто;

– на заре российской государственности самоуправление являлось неотъемлемой частью организации жизни русских людей на местах, однако тенденции к централизации власти оказались сильнее и исключили возможность развития на Руси правового государства;

– в разные периоды истории России попытки реформирования управления на местах с целью создания системы, в которой сочетались бы элементы централизации и инициативы «снизу», оказывались неэффективны в связи с бюро-

кратизмом, страхом привилегированных сословий дать достаточную свободу прочим социальным слоям и концентрацией внимания в большей степени на экономических вопросах, чем на социальной сфере;

– единственной устойчивой формой местного самоуправления на протяжении веков в России оставалась крестьянская община, имевшая право принимать решения по ограниченному числу местных вопросов на уровне сельских поселений;

– являясь устойчивой формой МСУ, община, тем не менее, не способствовала развитию гражданской инициативы и ответственности, поскольку ее основополагающим принципом была круговая порука (перекладывание ответственности на других членов общины);

– в советский период отечественной истории самоуправление являлось скорее формальным, чем реальным;

– в постсоветский период развитие МСУ в России происходит в свете взаимосвязанных общемировых процессов глобализации и демократизации;

– в настоящее время развитие местного самоуправления в нашей стране идет по пути встраивания регионов и местных территориальных сообществ в общую федеральную стратегию, поиск их места внутри глобальных программ развития.

Противоречивость процесса институционализации отечественного местного самоуправления выражается в том, что, с

одной стороны, можно говорить об отсутствии государственных демократических традиций и о психологической неготовности населения брать на себя ответственность на местном уровне, а с другой стороны – о глубоких исторических корнях местного самоуправления в России и традициях общинности.

Один из главных принципов существования социальных институтов, сформулированный Т. Вебленом, заключающийся в том, что социальный институт существует и эффективно функционирует, пока он удовлетворяет определенную общественную потребность, полностью себя оправдывает в реалиях российского местного самоуправления. У населения не сформирована потребность в самостоятельном решении местных вопросов. Поэтому нормы Европейской Хартии местного самоуправления воспринимаются как искусственно навязываемые, что противоречит самой сути институционализации, в процессе которой нормы должны формироваться стихийно, на основе метода проб и ошибок. Однако это не значит, что лучше отказаться от идеи МСУ: «...в такой необъятной стране, как наша, никогда не добиться процветания – без сочетания действий централизованной власти и общественных сил. Если мы не научимся брать в свои руки и деятельно обеспечивать близкие, жизненные наши нужды, а всегда отдавать их на милость далеких, высоких бюрократов, – не видать нам благоденствия ни при каких золотовалютных запасах». [1] Необходимо формировать у населения потребность в самостоятельности. При этом нельзя забывать о глубоких вечевых и земских корнях отечественного местного самоуправления, которые на протяжении всей истории до настоящего времени не дают должных всходов, упираясь в бюрократические преграды.

В законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в качестве субъекта МСУ обозначено муниципальное образование. При этом сам закон трактует муниципальное образование

как населенную территорию. Несомненно, что территория не может выступать в роли субъекта. Субъектом могут являться лишь граждане, населяющие муниципальное образование, образующие местное сообщество. Основной характеристикой субъекта является осознанность и целенаправленность его действий. Способность к формированию местных интересов и их артикуляции населением должна выступать показателем включенности субъекта в управление местными делами. Причем, как показывает опыт, самоорганизации общества бывает недостаточно для налаживания полноценного самоуправления. Эффективность МСУ зависит от степени развития гражданского общества, особенностей политической культуры.

Ж.Т. Тощенко на заседании «круглого стола» «Состоялось ли гражданское общество в России?», прошедшего в апреле 2006 г., высказал свое мнение о том, когда именно возникло гражданское общество и в чем, собственно, заключается сущность этого понятия: «Я лично связываю <возникновение гражданского общества> с Великой французской революцией, когда к тем силам, которые появились после Английской революции в XVII в. – партиям, общественным организациям, движениям, различным объединениям, – добавилось принципиальное, гарантированное законом положение, что каждый человек может претендовать на участие в общественной, политической жизни страны. В данный момент – вовлеченность каждого человека во все основные виды деятельности государства я считаю важнейшим критерием формирования гражданского общества. Замечу, однако: хотя это положение было провозглашено, это не означало, что оно было во всем реализовано. Не реализовано оно и до сих пор – ни в полном объеме, ни в странах, где зарождалось». [2]

Проблема вовлеченности населения в деятельность государства, которую обозначил Ж.Т. Тощенко, тесно связана с вопросом осознания жителями МО своей роли субъекта управления муниципаль-

ным образованием. «До тех пор, пока человек не почувствует себя силой, влияющей на решение проблем хотя бы на уровне местного самоуправления, о гражданском обществе, как состоявшемся, говорить проблематично». [2]

Каким образом гражданин может участвовать в выработке политических и управленческих решений? Рассуждая о демократии, во главу угла, как правило, ставят идеи народного контроля и народного выбора. Прямое участие населения в выработке и принятии управленческих решений весьма затруднено хотя бы по техническим причинам. Исключением могут выступать только референдумы, плебисциты и сходы граждан. Наиболее возможно непосредственное участие граждан в управлении в сельских поселениях, где созыв схода и обсуждение актуальных проблем МО вполне реальны. Однако, как пишет А.Р. Тузиков в статье «Идеи демократии: социологическая интерпретация», «трудно представить институционализированные и, главное, эффективные формы прямой демократии, пригодной для решения оперативных задач государственного управления и местного самоуправления. Главный аргумент здесь – недостаток информированности и профессиональной компетенции у «простых» граждан». [3]

Недостаток компетентности граждан в сфере местного самоуправления подтверждается результатами многочисленных исследований. М.Ю. Мартынов в статье «Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления» приводит результаты исследования, проведенного в период начального этапа становления института МСУ в Российской Федерации в 1994-1996 гг., в Костромской области. Исследование показало, что «к этому времени в общественном сознании так и не оформились представления о необходимости и целях МСУ. Так, отвечая на вопрос: «Как Вам кажется, какие изменения произойдут после введения местного самоуправления?», 48 % опрошенных заяви-

ли, что все останется без изменений, а по мнению 14 % – станет хуже. Отмечалось плохое знание населением того, что такое самоуправление вообще. Так, 72 % опрошенных ответили: «Мало что знаю». Еще 23 % заявили, что «знают, но не очень хорошо», и лишь 5 % считали, что хорошо знают, что такое МСУ... Только 9 % оказались готовы участвовать в работе органов МСУ, а 8 % согласились бы подписать петицию, обращение и т. д. Еще 12 % опрошенных заявили, что вообще не будут участвовать в самоуправлении ни в каких формах». [4]

По аналогичной методике той же исследовательской группой было проведено исследование в марте 2000 г. в Ханты-Мансийском автономном округе. «И вновь преобладающими оказались патерналистские настроения и надежда в первую очередь на государственные органы власти, а не на возможность решать самим дела местного значения... Лишь по мнению 25 % респондентов, на ситуацию влияют органы МСУ». [4]

Складывается впечатление, что само население в нашей стране не готово и не желает быть субъектом местного самоуправления. Не только недостаток информации и компетентности у населения обуславливают невозможность обозначить его как реальный субъект управления в муниципальном образовании, большой проблемой является психологическая неготовность людей взять на себя ответственность за принятие решений. С.В. Туманов на заседании уже упоминавшегося «круглого стола», говоря об активности населения и его готовности к самостоятельному решению местных проблем, привел следующие данные: «Психологи считают, что в нормальном обществе существует 13-19 % активного населения. Для молодежи эта норма – 25-30 %. По данным опросов 2003 г., только 10 % молодежи считало, что их будущее целиком зависит от них, и более 80 % – что государство обязано обеспечить им социальные гарантии. В других возрастных группах уровень патернализма еще выше. Только 7 % взрослого населения

считает, что каждый человек обязан сам заботиться о себе. Этот принцип частного преуспеяния, который был самым популярным в начале 1990-х гг., имеет сегодня 7 % сторонников, и более 40 % уверено, что их жизнь целиком зависит от деятельности Правительства и Президента». [5]

Очевидно, несмотря на то, что население муниципального образования формально в законодательстве рассматривается как субъект самоуправления, в реальности оно не берет на себя ответственность за участие в управлении на местном уровне. Граждане нашего государства предпочитают пассивные формы участия в местном самоуправлении, при этом прослеживается тенденция отчуждения населения от власти. В России сильно представление, укоренившееся еще во времена общинной круговой поруки, о том, что если за решение каких-либо проблем ответственны все, это означает, что на самом деле ответственности лично не несет никто. Отсюда и упование на Президента и Правительство, как на высшие инстанции, которые действительно в ответе за всех.

Персонифицированная власть в России позволяет решать проблему ответственности и понятна населению. В этой связи рассмотрим вторую субъектную позицию, обозначенную Е.Л. Шилкиной, согласно которой субъектом местного самоуправления являются выборные и должностные лица (бюрократия) а объектом – население муниципального образования. [6]

Как мы уже говорили, в соответствии с законодательством, формально субъектом власти в любом муниципальном образовании, будь оно вновь образованным или имевшим статус МО еще до реформы, является его население. Данная власть реализуется населением посредством делегирования полномочий своим представителям, которыми являются депутаты представительного органа и глава муниципального образования.

Представительная демократия, практикуемая в нашем государстве – главная

технологическая процедура демократического доступа населения к власти. А.Р. Тузиков, размышляя о роли населения в условиях представительной демократии, пишет следующее: «...В случае так называемой виртуальной демократии (в том смысле, что «слуга народа» служит ему виртуально) «народный» представитель сам решает, какое решение наилучшим образом отвечает интересам его избирателей. Уместно вспомнить здесь высказывание Э. Бёрка: «Долг избранного депутата – находиться в тесной связи со своими избирателями, чьи интересы, безусловно, стоят для него на первом месте. Но непредвзятое мнение депутата, зрелость его суждений, его просвещенное сознание не должны приноситься в жертву кому бы то ни было, даже мнению избирателей». Примерно эту же мысль выразил американский сенатор Р. Бед: «Если бы я должен был принимать решения, основываясь на подсчете имен подписантов петиций или телеграмм, то вместо меня был бы необходим компьютер, чтобы наилучшим образом представлять интересы жителей Западной Вирджинии». Так это и есть суть реальной демократии?» [3]

Таким образом, демократию можно интерпретировать как право широкого круга людей на осуществление власти на всех уровнях – с одной стороны, и с другой – как право населения на выбор властей. То есть, граждане не самостоятельно принимают решения относительно политики на местах, а выбирают тех, кто будет решать от их имени и во имя их интересов. Отсюда следует вывод, что в качестве непосредственного субъекта управления в муниципальном образовании (на базовом уровне МСУ) следует рассматривать главу МО, избираемого населением.

Конечно, «один в поле не воин», для эффективной работы главе муниципального образования необходима поддержка депутатского корпуса и населения. Ведь согласно закону, как мы уже говорили, именно население признано субъектом местного самоуправления.

Однако, как показало исследование, проведенное автором в октябре 2007 г., объектом которого являлись главы муниципальных образований Братского района, избранные в 2005 г., еще до объявления переходного периода в реформе местного самоуправления, взаимодействовать с населением избранным народом оказалось достаточно сложно. Население все так же не проявляло активности. Люди, проживающие в муниципальных образованиях, уверены, что все вопросы должны решаться самим главой МО, для того они его и избирали.

А.И. Солженицын писал: «Демократия малых пространств тем сильна, что она НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ... Демократия по-настоящему эффективна там, где применимы НАРОДНЫЕ собрания, а не представительные» [1], – однако, как показывает практика, представления классика-правозащитника о реализации «непосредственной» демократии в муниципальных образованиях несколько идеалистичны. Зачастую оказывается невозможным собрать население на сходы, собрания, публичные мероприятия, слушания. Люди не верят, что именно от них что-то зависит, не верят в то, что жизнь в их поселениях станет лучше. Не считают необходимым брать на себя ответственность за собственную жизнь. Из интервью с главами муниципальных образований стало известно, что большинство местных жителей не приходят на сходы, где решаются жизненно важные для поселений вопросы. Депутаты не осуществляют на должном уровне работу с населением. С трудом организовывались так называемые «ячейки местного самоуправления первого уровня» – домовые комитеты, работа старших по улицам. Люди отказывались заниматься общественной работой, относясь к ней как к «лишней головной боли», не веря в то, что от них что-то зависит. Главы муниципальных образований следующим образом характеризовали позицию населения:

– глава Кежемского МО: «Население неактивно, несознательно. Им лишь бы хлеб был»;

– глава Шумиловского сельского поселения: «У нас только женсовет да совет ветеранов еще как-то шевелятся. А так, люди только жаловаться да просить ходят»;

– глава Илирского МО: «Село наше проходное. Его временно строили. Нет традиций самоорганизации. Коренных жителей нет. Все временщики, даже те, кто уже не один десяток лет тут живет. Отсюда и низкая гражданская активность. Не верят никому».

Еще одним фактором пассивности населения, на наш взгляд, является низкий уровень правовой и обществоведческой подготовки. Рядовые граждане зачастую не имеют представления о том, что такое местное самоуправление, в чем суть осуществляемой реформы, несмотря на то, что преобразования непосредственно связаны с их жизнью. Данная тенденция была отмечена главой Коршуновского муниципального образования: «В ноябре 2005 г., совместно с депутатами местной Думы, мы разработали Устав МО и провели публичные слушания. Было довольно сложно разъяснить положения Устава простым гражданам нашего поселка, поскольку мы и сами тогда, я бы сказал, и наполовину не разобрались в федеральном законе № 131, а уж население тем более. Да и вообще, неинтересно им это».

Сложившаяся ситуация привела к тому, что население, которое, по сути, должно быть главным действующим лицом местного самоуправления, оказывается по собственной воле на обочине протекающих социально-политических процессов. «Люди на местах не видят смысла в избрании депутатов или других представителей местного сообщества, которые ничего не решают, и мэра, которого невозможно снять, если он плохо ведет хозяйство. Такая ситуация естественным образом увеличивает число сторонников вертикали власти, в которой, как кажется

многим гражданам современной России, все просто и понятно». [7]

Усугубляет проблему положение, сложившееся с работой представительных органов. На момент создания местных Дум в поселениях, по оценке бывшего главы Коршуновского муниципального образования, ситуация выглядела следующим образом: «Проводилась безобразно, на мой взгляд, агитация среди населения с целью выявления будущих кандидатов в Думы. Во-первых, делалось это в короткие сроки. В результате в большинстве случаев были подобраны случайные люди, не способные эффективно заниматься законотворческой деятельностью. Во-вторых, людей ввели в заблуждение о том, что, будучи избранными на посты депутатов, они все будут трудиться за деньги, без отрыва от основного места работы. Из-за такой дезинформации впоследствии нередко возникали конфликты между главами МО и депутатами».

Комментируя работу своих депутатов, главы МО говорили следующее:

– глава Харанжинского сельского поселения: «Дума у нас номинальная. По шаблону работаем. Специалистов ведь нет».

– глава Шумиловского сельского поселения: «Дума собирается раз в квартал, скорее для «галочки».

– глава Большеокинского МО: «Люди, которые пошли в депутаты, не отдавали себе отчета в том, что делают. Они думали – тут привилегии, престиж. Теперь на заседаниях как повинность отбывают. Подгонять приходится».

Очевидно, что такая «номинальная» работа Думы дискредитирует саму идею местного самоуправления, понижает степень уважения населения к местным органам власти. Для изменения ситуации необходимо время, в течение которого должно прийти понимание и принятие населением личной ответственности за реализацию полномочий местного самоуправления в своих поселениях. Главная роль в этом процессе, на наш взгляд, принадлежит главам муниципальных

образований. Это должны быть компетентные, опытные люди, уверенные в необходимости местного самоуправления, хорошие организаторы, способные убеждать и вести за собой. Являясь гарантом выполнения социальных, конституционных обязательств государства [8], глава МО реализует функции, связанные с удовлетворением основных потребностей населения. Социальная направленность его деятельности и доверие населения характеризуют его позицию в местном сообществе как одну из самых значимых. В этой связи особое значение приобретает противоречие между профессионализмом и дилетантизмом местной власти. Только профессионально подготовленные люди смогут организовать работу местных органов таким образом, что население действительно осознает свою роль субъекта местного самоуправления.

Литература

1. Солженицын А. И. Что нам по силам? // Аргументы и факты. 2008. № 5. (30 янв.). 2008.
2. Состоялось ли гражданское общество в России? : [материалы круглого стола] // Социол. исслед. 2007. № 1. С. 48-55.
3. Тузиков А. Р. Идеи демократии: социологическая интерпретация // Там же. 2005. № 3. С. 35-38.
4. Мартынов М. Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Там же. 2003. № 8. С.49-57.
5. Состоялось ли гражданское общество ... С. 51.
6. Шилкина Е. Л. Социология местного самоуправления. Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ АПСН, 2005.
7. Медведев Н. П. Проблемы оптимального регионального и муниципального управления в современной России // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации: нем.-рос. Проект: [сб.] / под. ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С.

Авдоница; Рязан. гос. ун-т им. С.А. Есенина, Вестф. ун-т им. В. Мюнстера. М. : КДУ, 2006.

8. Еремеева Л. Н. Казюкова Н. Н. Муниципальные образования на кануне

реформы местного самоуправления: итоги и прогнозы. М.: Агентство информ. обеспечения местного самоуправления (АИОМУС), 2003. С. 15.

УДК 316.3./4

ГЕНДЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

*А.А. Широкова, канд. экон. наук
ИрГТУ, Иркутск,
С.В. Уралова*, соискатель
ИгЛУ, Иркутск*

Рассмотрены гендерные особенности современного российского общества с использованием гендерных индикаторов, опубликованных в докладах международного экспертного сообщества.

Ключевые слова гендерные индикаторы; гендерное равенство.

В статье рассматриваются гендерные особенности современного российского общества с использованием гендерных индикаторов, полученных на основе данных ежегодного доклада о развитии человека ООН, глобального отчета о гендерном неравенстве Высшего экономического форума, отчета об индексе материнства.

В 2009 г. индекс развития человеческого потенциала с учетом гендерного фактора (ИРГФ=59), где отражается влияние различий между мужчинами и женщинами, практически не отличается от рейтинга РФ по другому гендерному индикатору – показателю расширения возможностей женщин (ПРВЖ=60), который включает в себя политическое участие и показатели представленности женщин и мужчин во власти [1].

В «Отчетах о всемирном рейтинге равноправия полов», публикуемых Всемирным экономическим форумом с 2006 г., используется индекс гендерного неравенства (ИГН – *gender gap index*), который практически суммирует ГИ, входящие в индексы ИГРФ и ПРВЖ. Во всех отчетах

рейтинг ИГН возглавляют, немного меняясь местами, четыре северные страны: Исландия, Швеция, Норвегия и Финляндия. Российская Федерация находится на 51-м месте, при этом уверенно держится на 24-м месте по индексу экономической активности, 9-м месте – по образовательным возможностям, 41-м – по здоровью. Тем не менее, с точки зрения политического представительства Россия имеет значение ниже среднего, удерживая 99-ю позицию из 134 стран – притом, что этот показатель существенно улучшился по сравнению с 2007 г. (120-е место из 128 стран), когда в кабинете министров не было ни одной женщины. Соотношение оплаты труда мужчин и женщин варьируется от 84 цента женской зарплаты на каждый доллар мужской зарплаты в Швеции до 40 центов – в Австрии, в России – 63 цента. Развитые страны существенно различаются также по условиям предоставления родового отпуска и многим другим показателям [2].

По индексу материнства и детства (31-е место) отставание России от большинства развитых стран связано с рядом

* - автор, с которым следует вести переписку.