*Тощенко, Ж.Т., Цветкова, Г.А.* Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. − 2006. − № 8.

*Шеремет, К.Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт. − М., 1998.

© Гончаров В.И., 2010

***Л.А.Еременко***

## ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЕРЕМЕНКО Лариса Александровна – аспирантка заочного отделения кафедры социологии РАГС (e-mail: vi-levashov@rambler.ru)

***Аннотация.*** *На основе социологического анализа определяются причины низкой социальной активности в самоорганизации населения и формирования структур местного самоуправления. Рассматриваются проблемы формирования общественного мнения о перспективах развития самоуправления, выявляются причины заблуждений, связанные с дискретностью информационного поля.*

***Ключевые слова:*** *формы местного самоуправления, реализация права местного самоуправления, самоорганизация, институциализация.*

Развитие местного самоуправления − неотъемлемая часть формирования правового государства и гражданского общества. Но, несмотря на почти 20-летний опыт становления института самоуправления в современной России, остается нерешенным ряд ключевых проблем. Среди них: недостаточное участие населения на фоне низкой социальной активности, недостаток финансово-экономических ресурсов, неадекватное социальным условиям правовое регулирование, дефицит высококвалифицированных кадров и т. д. Формируя механизмы самоорганизации, усиливая адаптацию к меняющимся условиям, в том числе и кризисным, местное самоуправление является важным фактором стабилизации политической и экономической ситуации в стране. Основным показателем эффективности распространения и функционирования самоуправления является его институциализация – осознание потребности в новых формах деятельности, формирование социально-экономических и политических условий, развитие и интернализация населением новых социальных норм и форм деятельности обеспечивающих существование новых организаций.

Чтобы определить характер институциализации местного самоуправления, недостаточно изучить его правовое обеспечение и организационное функционирование. Необходимо исследовать общественное мнение, установки населения на поддержку и участие в новых управленческих структурах. С этой целью на материалах социологического исследования подверглась проверке гипотеза о возможности повысить эффективность местного самоуправления и ускорить его институциализацию с помощью информационного воздействия на общественное мнение без значительных экономических затрат.

Перед участниками исследования стояла задача раскрыть степень использования разнообразных форм местного самоуправления населением; выявить каналы и степень объективности информированности населения о деятельности местного самоуправления; измерить уровень социальной активности населения в сфере организации и участия в местном самоуправлении; определить оценки населением степени эффективности деятельности местного самоуправления[1].

На правовом и политическом уровне местное самоуправление распространяется быстрыми тепами. По данным опроса, основная часть населения живет на территории, где организовано самоуправление, хотя бы в одном его виде: в г. Одинцово − 83% населения и в г. Тюмени − 87%. Однако район жительства сам по себе совсем не означает, что его население активно участвует в работе органов самоуправления, что расширились функции и круг проблем района, входящих в компетенцию местных властей (см. табл. 1)..

Таблица 1

**Участие населения в самоуправлении***

*(в % от численности опрошенных в регионе)*

| Вид самоуправления | г. Одинцово | г. Тюмень |
|---|---|---|
| Территориальное общественное самоуправление | 19,2 | 38 |
| Товарищество собственников жилья | 24,4 | 54 |
| Избран старший по подъезду | 35,5 | 23 |
| Избран старший по дому | 30,6 | 26 |
| Избран уличный комитет | 10,0 | 4 |
| Избран квартальный комитет | 8,9 | 8 |
| Избран совет общественного самоуправления микрорайона | 11,5 | 15 |
| Другое | 5,8 | 1 |

* Вопрос имеет неограниченное число вариантов ответа.

[1] В исследовании приняли участие 1414 респондентов из двух регионов России: г. Одинцово Московской области и г. Тюмени, а также 50 экспертов – работников органов местного самоуправления. Соблюдались региональные параметры квот по полу, возрасту, социально-профессиональной принадлежности, типа поселения. Ошибка выборки составляет не более 5%. Данные отбирались методом анкетного опроса в сентябре 2009 г.

Данные табл. 1 свидетельствуют, что в большинстве случаев, если избран старший по дому, избирается старший по подъезду. То же наблюдается и при формировании уличных комитетов − параллельно организуются квартальные комитеты. Почти везде, где есть совет общественного самоуправления микрорайона, сформированы уличные или квартирные комитеты.

Из всех видов местного самоуправления в Тюмени распространены товарищеские общества собственников жилья и территориально-местное самоуправление, советы общественного самоуправления микрорайона. Меньшей популярностью пользуются такие вида самоуправления, как избрание старших по подъезду и по дому, уличных комитетов. Следовательно, в Тюмени предпочтение отдается более крупным, масштабным формам самоуправления.

Оценить степень своей удовлетворенности развитием местного самоуправления смогли только 30–40%. Это свидетельствует о несформированности устойчивого общественного мнения о местном самоуправлении. Следовательно, во-первых, еще возможно повлиять и сформировать общественное мнение о важности и потенциальной эффективности местного самоуправления, во-вторых, полученные в этом исследовании данные, касающиеся удовлетворенности самоуправлением, можно рассматривать и как тенденцию и как степень информированности о деятельности: чем выше удовлетворенность, тем больше полученной из компетентных источников информации.

Выше других население оценивает развитие и функционирование таких форм самоуправления, как собрания граждан, сход и опрос граждан, выборы местного самоуправления. Наименьшая удовлетворенность проявляется в отношении к голосованию по отзыву депутатов (с такой практикой знакомы только 6–19% опрошенных), к конференциям граждан, территориальному общественному самоуправлению (ТОС).

Эффективность деятельности ТОС высоко оценили только 2% опрошенных, выше среднего – 4%, как среднюю − 13,8%. Следовательно, положительные результаты деятельности ТОС видят 20% жителей. 64,4% опрошенных не смогли оценить деятельность ТОС, так как они не имеют о нем достаточной информации или не видят результатов его деятельности. Как ниже средней деятельность ТОС оценивают 8,1% респондентов, как низкую −8,2%.

Активность деятельности органов территориального-общественного самоуправления значительно выше в Тюмени. во всех сферах функционирования, кроме модернизации жилищного фонда и воспитания детей. Особенно преуспевает самоуправление в сферах благоустройства территорий, организации праздников и спортивных мероприятий, информирования членов ТОС.

В целом наиболее эффективными формами общественного самоуправления с точки зрения реализации своих функций являются ТОС и ТСЖ. Наименее эффективная форма – старший по подъезду.

*По данным кластерного анализа, из состава респондентов можно образовать три группы по признаку их отношения к органам местного общественного самоуправления.*

В первую группу включаются люди с высокой социальной активностью, поддерживающие развитие местного самоуправления и готовые участвовать в работе его органов. Представители этой группы в целом удовлетворены (частично или полностью) деятельностью органов самоуправления, могут объективно оценить их недостатки и считают, что эти органы решают некоторые важные проблемы территорий и жилищ. В эту группу входят 15–19% опрошенных, но наиболее активное ее ядро составляет 12,5±2%. Для развития местного самоуправления надо увеличивать долю этой группы. По данным исследования, для этого есть социальный резерв.

Ко второй группе относятся жители с изначально недоверчивым отношением к местному самоуправлению, которое определяется плохим настроением и пессимистичным отношением к жизни в целом. Такое настроение в большинстве случаев вызвано неудовлетворительными жилищными и материальными условиями, невысоким качеством жизни и низкой социальной активностью, препятствующей моделированию возможности решения личностных и социальных проблем и воплотить эти модели в жизнь. В эту группу входят 28,4±2,5% от числа жителей.

Третью группу составляют респонденты, с безразличием относящиеся к общественной жизни и к управлению ею. Они или не имеют доступа к информации об общественной жизни, или слишком погружены в личные заботы, или социально пассивны в целом. К этой группе относятся 44±3% опрошенных.

*В соответствии с разработанной методикой исследования установлены проблемы территорий, которые решаются местным общественным самоуправлением.*

По данным исследования, 90% населения видит реальные действия по решению проблем территорий и жилищ со стороны коммунальных служб и других административных органов, но не со стороны ТОС, на это наслаивается низкая информированность о деятельности ТОС даже там, где оно создано. Следствием этого является низкое доверие жителей района к самой идее создания ТОС и пессимизм к перспективам развития этого вида самоуправления. Среди экспертов наиболее высоко оценивают деятельность ТОС те опрошенные, которые ограниченно воспринимают его функциональное поле. Поэтому эксперты, зная все возможности ТОС, оценивают эту организацию завышено.

Как альтернатива ТОС населению видятся коммунальные и другие административные службы, но не такие виды самоуправления, как собрания жильцов и др. Вариант, который может быть поддержан третьей частью населения из различных слоев, − территориальная община с исконно русскими правилами совместного проживания.

Данные о деятельности ТОС свидетельствуют, что можно определить сферы, где оно действует эффективно, и выявить реальные перспективы его развития. Результаты исследования показали, что территориальное самоуправление способно решать проблемы горожан в сферах благоустройства территорий, организации правопорядка и проведения массовых мероприятий. В социальной сфере возможности ТОС значительно ниже: обеспечить правовую и социальную защиту, помощь нуждающимся гражданам оно пока неспособно, что, по мнению опрошенных, связано с недостатком полномочий и финансирования ТОС.

Важным показателем институциализации местного самоуправление является не только положительная оценка их деятельности, но и реальное участие населения в работе органов самоуправления. Индикатором такого участия служит доля жителей, участвующих в принятии решений органов местного самоуправления.

К выработке решений органов местного самоуправления, хотя бы раз, привлекались 33% опрошенных. Часто привлекались − 10%. Если учесть, что доля социально активного населения в сфере самоуправления, как правило, не превышает 15% от всего населения, этот показатель можно считать, положительно характеризующим эффективность взаимодействия органов местно самоуправления с населением. Однако эту картину омрачает высокая дисперсия ответов среди активистов ТОС на вопрос об их участии в процессе принятии решений. Среди них 42% часто привлекаются к принятию решений, 31% − редко и 27% − никогда не участвовали в этом процессе.

Средняя доля тех, кто полностью удовлетворен органами местного самоуправления, составляет 10,9%, частично удовлетворенных – 24,2%, неудовлетворенных – 13,6%, затруднились ответить – 51,3%. Следовательно, объективное мнение у населения города о работе местного самоуправления еще не сформировалось.

В процессе сравнительного анализа двух регионов удалость установить корреляцию между институциализацией местного самоуправления и такими факторами, как развитие источников информации о нем, особенностями социальной инфраструктуры, взаимодействием населения с органами власти.

Непосредственно отражает формирование общественного мнения показатель информированности населения и связанный с ним показатель

эффективности деятельности каналов распространения информации от СМИ до неформальной коммуникации. Оба они отражают условия для институциализации социальных процессов. Данные свидетельствуют, что в современных условиях легче повлиять на информационное поле, чем на структуру и деятельность самих органов местного самоуправления.

Одной из основных характеристик адекватности общественного мнения в вопросах развития социальных институтов является разграничение в сознании населения должного и сущего. В данном случае − это представление о всем спектре функций, закрепленных на правовом уровне и фактически реализуемых местным самоуправлением. В общественном мнении жителей Тюменской обл. сложился расплывчатый и неточный образ деятельности различных форм общественного самоуправления. В восприятии иерархии власти в сознании населения нет четко закрепленного места местного самоуправления, не осознаются связи и полномочия такого самоуправления. Поэтому сфера реальной деятельности и перспективы развития самоуправления соотносятся с той средой, до которой «не доходят руки» государственной власти. Этот вид управления, самоуправление, (если оно даже воспринимается как управление) расценивается как дополнение к государственной власти, а не как вид выполнения ряда ее функций на местном уровне.

На формирование такого общественного мнения влияют объективные и субъективные факторы. Объективным является ограниченный круг функций ТОСов и других видов местного самоуправления. Фактическим объектом их деятельности в основном является физическая или социально-культурная, а не социальная среда: благоустройство физического пространства (озеленение, очистка от мусора, обустройство дворов), организация массовых мероприятий. По данным исследования, решением социальных проблем местное самоуправления почти не занимается. Это признают и эксперты.

Субъективные факторы связаны с недостаточной и неточной информированностью о сущности, функциях, возможностях и результатах деятельности местного самоуправления. В информационном потоке значительно преобладает информация о деятельности государственных органов управления. Респонденты хорошо знакомы с термином «общественное самоуправление». Это отметили 31% жителей и 67% экспертов – «активистов» ТОС. Когда-либо слышали этот термин еще 52% жителей. На территории, где сформировано ТОС, ситуация мало отличается. Существование ТОСов не влияет на степень осведомленности населения об общественном самоуправлении.

Субъективность восприятия заключается также в том, что ситуация в сфере местного самоуправления оценивается хуже, чем она есть на са-

мом деле и чем ее характеризуют эксперты. Результаты исследования показали, что чем меньше вес варианта «затрудняюсь ответить» в вопросах, отражающих удовлетворенность различными формами самоуправления, тем выше оценивается соответствующая форма местного самоуправления. Следовательно, около половины отрицательных оценок качества местного самоуправления связаны с незнанием или с низкой информированностью о его деятельности и перспективах развития. Поэтому при условии расширения информационной обеспеченности о работе местных органов власти, в том числе и самоуправления, количество удовлетворенных их деятельностью увеличится минимум в 1,5 раза.

Данные исследования свидетельствуют, что хорошо освещаются преимущественно выборы в органы местного самоуправления. Результатами их проведения частично или полностью удовлетворены 53% опрошенных. Но больше всего население удовлетворено деятельностью собраний и сходов граждан,

Население, входящее в ТОС, отличается от других категорий распределением ответов, содержащих удовлетворительную оценку конференций и публичных слушаний, в которых, видимо, участвуют только наиболее активные слои населения.

По данным исследования, половина опрошенных смогла определить, входит или нет их дом в систему ТОС, что в 1,3 раза превышает долю тех, кто знает о деятельности ТОСа по месту своего жительства. Следовательно, 8−10% респондентов, знают, что они живут на территории, где действует ТОС, но не представляют, что это за организация, какие механизмы управления и функционирования она реализует. Показательно, что из всех респондентов, живущих на территории, где действует ТОС, только 52% знают, что их дом ходит в эту систему, 33% затруднились ответить, а 15% уверены, что в состав ТОС их дом не входит. Даже среди экспертной группы (активистов ТОС) 17% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос. Это еще раз подтверждает низкое информационное взаимодействие ТОС с жителями.

Несоответствие объективных данных и субъективной оценки деятельности ТОС вызвано нехваткой информации у населения о сущности самоуправления, о разнообразии его видов, о механизмах и перспективах его деятельности. Сказывается также отсутствие интереса к созданию территориального самоуправления. Отсюда низкая социальная активность жителей в сфере самоорганизации, недоверие к органам местного самоуправления, к их возможностям решать проблемы района. Все это ограничивает перспективы развития местного самоуправления, основными преимуществами которого являются возможность непосредственного участия населения в его работе, оперативность обратной связи, использование

информации, поступающей от населения для корректировки целей и задач их достижения, а следовательно, мобильность и высокая адаптация к местной среде.

Среди источников информации эффективностью воздействия выделяются местные газеты, телевидение и радио. Население предпочитает пользоваться СМИ, нежели получать информацию из бесед с соседями и на встречах с представителями администрации.

Результаты исследования показывают, что проблема информационного воздействия на население недооценивается работниками органов местного самоуправления. Не учитывается также и перспектива увеличения поддержки населением местного самоуправления, повышения социальной активности самоорганизации в рамках реализации его целей.

Помимо неполноты и искаженности информационного поля, *фактором институциализации самоуправления является взаимодействие населения с органами власти.*

Местное самоуправление развивается быстрее в тех регионах, где организована работа по взаимодействию с населением, где реже совершаются незаконные действия административным аппаратом. Население в этом случае чувствует поддержку местной власти (хотя на практике недостаточную). Как следствие, повышается оптимизм населения, усиливается вера в возможность получить оперативную правовую информацию, неформальный ответ на жалобу, добиться встречи с руководителями органов власти, ощутить свою защищенность от неправомерных действий бюрократического аппарата, усиливается доверие к власти в целом. Все это в совокупности повышает оценку социальной ориентированности власти района. Такие особенности общественного мнения усиливают установку на самоорганизацию и участие в органах местного самоуправления.

Однако в регионах обнаружено различие в требованиях, предъявляемых к местной власти, а следовательно, по-разному оценивается результат. Это подтверждает значимость информационной политики в сфере повышения осведомленности населения о деятельности органов местной власти.

Таким образом, к существенным факторам, замедляющим институциализацию местного самоуправления, относятся: во-первых, недостаточная информированность населения о целях, возможностях и механизмах деятельности местного самоуправления, неравномерное использование каналов информации; во-вторых, низкая активность, обусловленная не только нехваткой ресурсов, но и слабым привлечением самого население к работе органов местного самоуправления, в результате формируется автономность и закрытость власти от основной массы населения: в-третьих, узкий спектр мероприятий и направлений деятельности самоуправления.

Изменить ситуацию можно одновременной работой в двух направлениях: во-первых, трансформировав в общественном мнении образ местного и других видов самоуправления с помощью систематического информационного воздействия; во-вторых, повысив социальную активность жителей, вводя дополнительные мотивирующие факторы как на личностном уровне (мнение о том, что проблемы домов и территорий эффективно решаемы на уровне местного самоуправления), так и на социальном уровне (повышение престижа деятельности, направленной на достижение целей самоуправления).

Известно, что в регионах возможности положительного решения многих из перечисленных проблем разные. Разные и механизмы достижения необходимого результата. Однако многое определяет поддержка местных властей населением и его активизация, поддержка как самой идеи создания органов местного самоуправления, так и желания участвовать в их деятельности, связанной с принятием решений,

К сожалению, сегодня у жителей не сформировались устойчивые мотивации для такого участия. Они не верят в возможность решения их важных жизненных проблем негосударственными органами власти. В общественном мнении пока не сложился устойчивый имидж значимости местного самоуправления.

## Список литературы

*Алпатов, Ю.М.* Развитие местного самоуправления в городах России и мира. − М., 2007.

*Уваров, А.А.* Местное самоуправление в России. – М., 2006.

От общественного самоуправления к гражданскому обществу. − Белгород, 2008.

Основы эффективного развития местного самоуправления в условиях административной реформы. − Рязань, 2007.

Социально-технологическая культура как феномен XXI века. − Белгород, 2006.

© Еременко Л.А., 2010