

ОТВЕТСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ДЕЛАХ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Реутов Е.В.

доцент кафедры социальных технологий,
кандидат социологических наук, доцент,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет



Общественное участие представляет собой форму социально-активного поведения, выводящего индивида за пределы частного круга коммуникаций и ориентированного на реализацию коллективных целей. Ответственное участие граждан в делах местного сообщества характеризуется регулярностью, компетентностью, интерактивностью и результативностью. Для формирования ответственного участия в делах местного сообщества предлагаются: введение практики общественного обсуждения проектов муниципальных нормативных актов, обязательное создание общественных советов при органах местного самоуправления и изменение практики рекрутирования их участников, цифровизация публичных слушаний и общественных обсуждений.

Ключевые слова: местное сообщество, местное самоуправление, общественное участие, ответственное участие.

RESPONSIBLE PARTICIPATION IN THE AFFAIRS OF LOCAL COMMUNITY AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNANCE

Reutov E.V.

candidate of sociological sciences, assistant professor,
Belgorod National Research University

Public participation is a form of socially active behavior that takes the individual beyond the private circle of communications and is focused on the realization of collective goals. Responsible participation of citizens in the affairs of the local community is characterized by regularity, competence, interactivity and effectiveness. To form a responsible participation in the affairs of the local community, the following are proposed: introducing the practice of public discussion of draft municipal regulations, the mandatory creation of public councils under local authorities and changing the practice of recruiting their participants, digitalizing public hearings and public discussions.

Keywords: local community, local government, public participation, responsible participation.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ. Грант «Ментальные неравенства как фактор социальной поляризации российской провинции» № 18-011-00474.

Институт местного самоуправления в России в настоящее время находится в состоянии кризиса. Показателями этого кризиса являются, с одной стороны, низкий уровень ответственности большинства российских граждан за ситуацию в своем населенном пункте и на локальной территории, пассивная жизненная позиция в отношении развития своего муниципалитета, и с другой, институциональная неопределенность местного самоуправления, нормативная самостоятельность которого явно противоречит практикам выстраивания «вертикали власти».

Ответственность за происходящее в доме или дворе, по данным мониторинга Левада-Центра (октябрь 2019 г.), ощущают 53 % опрошенных – как и в прошлом году, но больше, чем в позапрошлом. Ответственность за происходящее в городе (районе), как и обычно, существенно ниже – ее ощущают в полной или значительной мере лишь 32 % респондентов (как и год назад, но два года назад было заметно меньше – 14 %). Ответственность за происходящее в стране в полной или значительной мере чувствуют 29 % опрошенных (год назад – 28 %, два года назад – 9 %). Приблизительно такие же данные, но с определенным снижающим коэффициентом, характеризуют и субъективно осознаваемую возможность влияния: на ситуацию во дворе в полной или значительной мере могут повлиять 43 %, в городе (районе) – 16 %, в стране – 11 %. Таким образом, значительная часть россиян испытывает определенный дискомфорт, вызванный бессилием повлиять на происходящие в обществе или местном сообществе процессы при достаточно осязаемом желании этого [5].

Неготовность граждан нести ответственность за все, что выходит за пределы приватной сферы, и стремление государственной власти подмять под себя муниципальную – это, на самом деле, две стороны одной медали. Личная ответственность не может быть сформирована в условиях отсутствия определенности и уверенности в том, что индивидуальный или коллективный вклад в решение социальной проблемы не будет нивелирован решением анонимного чиновника по инициативе той или иной группы интересов (власти, застройщика и пр.). Сотрудничество граждан с органами местного самоуправления, участие в территориальном общественном самоуправлении имеет смысл только в том случае, если и ТОС, и МСУ в целом обладают известной степенью субъектности, основанной на институциональных гарантиях невмешательства со стороны государства и финансово-экономической самодостаточности. Недоверие же органов государственной власти к местному самоуправлению напрямую вытекает из его неспособности решать весь комплекс местных проблем в силу ограниченности ресурсов (причем не только финансовых, но и интеллектуальных, кадровых и т.п.).

В данном контексте показательными являются систематические в последнее время высказывания высших должностных лиц государства, в частности, Президента России В. Путина, о неэффективности взаимодействия государственного и муниципального уровней власти в обеспечении приемлемого уровня социальных услуг и качества жизни в целом: «У нас регулярно происходят сбои на том уровне, где возникает, должно возникать эффективное взаимодействие – между государственным уровнем управления и муниципальным. Вот на этом стыке у нас постоянно происходят какие-то сложности, поскольку уровень государственного управления – и федеральный, и региональный – часто или делает вид, что его это не касается или касается во вторую, в третью очередь, а муниципальный уровень всё время ссылается на отсутствие необходимых ресурсов и компетенций» (рабочая встреча с председателем Правительства РФ Д. Медведевым 9 октября 2019 г.) [1]; «Да, в советское время всё было выстроено по-другому. Я ещё раз хочу обратить Ваше внимание на то, что у нас по Конституции, к сожалению, муниципальный уровень власти отделён от государства. Мы взяли на себя обязательства международные, но как-то уж больно рьяно начали их исполнять и такую норму заложили в Основной закон страны. На практике это означает, что первичный уровень здравоохранения, в том числе на селе, оказался фактически отрезанным от областного, краевого и федерального. То же самое абсолютно в образовании происходит. Во всяком случае, так на практике всё сложилось. А там, как правило, и денег не хватает ни на то, ни на другое, ни на третье. Или, может быть, и хватает, но тратят на другие цели» (заседание Совета по русскому языку 5 ноября 2019 г.) [2].

Уровень местного самоуправления в последнее время стал трактоваться как некая «черная дыра», в которой исчезают средства, предназначенный для «рывка» в ходе реализации национальных проектов. Но, хотя неэффективное расходование средств на муниципальном уровне управления не является чем-то исключительным, нельзя приписывать неэффективность и коррупционность исключительно муниципальной власти и местному самоуправлению в целом. Они свойственны также и государственному управлению как на региональном, так и федеральном уровнях. Лишение же местного самоуправления полномочий под предлогом его неэффективности может повлечь лишь еще большую отчужденность общества от власти.

Выход из ситуации взаимного недоверия власти и общества, превращение власти из закрытой корпорации в относительно открытую для коммуникации и респонсивную (способную к систематическому принятию сигналов от общества) систему видятся, прежде всего, на местном, локальном уровнях политической жизни. Политической – в изначальной трактовке данного понятия, восходящей к Аристотелю – как имеющей отношение к общению граждан с целью достижения общего блага [4].

Общественное участие граждан представляет собой форму социально-активного поведения, выводящего индивида за пределы приватного круга коммуникаций и ориентированного на реализацию коллективных целей. Предпосылками формирования такого типа поведения являются, с одной стороны, комплекс личных мотивов (от эгоистических до альтруистических) и осознание принципиальной совместимости индивидуальных и коллективных целей, с другой – необходимы определенные внешние условия, стимулирующие такую активность граждан, действующие каналы коммуникации власти и гражданского общества, доступность для граждан общественно-значимой информации и пр.

Ответственное участие граждан в делах местного сообщества формирует компетенции горизонтальных и вертикальных коммуникаций, способствует более полной идентификации себя с местным сообществом, позволяет контролировать власть, предотвращая тем самым принятие неэффективных и коррупционных решений. Ключевыми параметрами ответственного участия являются:

- регулярность, систематичность, а не от случая к случаю, например, только при выборах органов местной власти;
- компетентность, выражающаяся в сформированной мотивации вникать в достаточно сложные управленческие процессы и разбираться в них;
- интерактивность – ориентация на взаимодействие с конкретным адресатом собственных действий и интенций в виде муниципальных органов, общественных структур и иных институтов, организующих жизнь местного сообщества;
- результативность, выраженная в последовательном стремлении добиваться ощутимого социального эффекта в сфере участия.

Целью данной статьи является выявление готовности граждан к ответственному участию в делах местного сообщества и анализ условий его формирования.

Эмпирической основой статьи являются результаты социологического исследования «Ментальные неравенства как фактор социальной поляризации российской провинции», проведенного под руководством автора в Белгородской и Воронежской областях: массового анкетного опроса (май-июнь 2018 года, N=1200 респондентов) и серии полуструктурированных интервью (сентябрь-октябрь 2019 г., N=50 респондентов). Выборочная совокупность анкетного опроса формировалась по методике квотной выборки с учетом половозрастной и поселенческой структуры населения Белгородской и Воронежской областей и равным представительством жителей двух областей в составе выборочной совокупности. Для отбора участников интервью использовалась стихийная выборка, но с обязательным представительством жителей крупных и малых городов, а также сел и поселков.

Результаты опроса говорят о том, что участие в различных формах местного самоуправления находится на периферии повседневных практик жителей российской провинции. Лишь пятая часть опрошенных (19,8 %) в течение последнего года принимала участие в реальных формах низовой гражданской активности – деятельности территориального общественного самоуправления, сходах и собраниях граждан, публичных слушаниях и других формах местного самоуправления. Этот факт отчетливо иллюстрирует тенденцию к росту приватности повседневных практик в российской провинции, сосредоточенности индивидуальной активности на трудовой, хозяйственной деятельности, связанной с зарабатыванием денег для своей семьи. Можно предположить, что «неполитические» формы участия в делах местного сообщества находят больший отклик среди его представителей. В качестве таковых обычно фигурируют различные формы благоустройства территорий (субботники и пр.).

Так, при исследовании различных форм коллективной деятельности на локальном уровне в Белгородской области в 2015 г. нами было установлено, что половина респондентов (49,4%), так или иначе, в течение последнего года участвовала в какой-либо совместной деятельности с соседями по дому (в селе – по улице). Чаще всего это было связано с уборкой и благоустройством территории (27,54% опрошенных). Достаточно многие (17,07%) участвовали в различных формах коллективной взаимопомощи (в том числе, сборе денег, вещей), сборе подписей, коллективных обращениях в органы власти и другие официальные учреждения 12,67%). В устройство и проведение праздников было вовлечено 8,18% респондентов [6]. Но, по всей видимости, значительное количество актов

коллективной деятельности нельзя отнести к ответственному участию в силу их мобилизованного и спорадического характера.

Возвращаясь к результатам исследования 2017 г., можно сказать, что подавляющее большинство жителей местных сообществ скептически относятся к возможности трансляции своей гражданской позиции и вряд ли даже имеют ее. Приватная сфера в сознании и реальной активности граждан имеет однозначный приоритет над общественно-политической.

Основным фактором низкого уровня общественно-политического участия граждан, по их собственному ощущению, является отсутствие «обратной связи» в системе местного самоуправления. Лишь 7,5% опрошенных считают, что мнение граждан с достаточной частотой учитывается при принятии решений в системе муниципального управления. Противоположной точки зрения придерживаются 41,1% респондентов, и почти столько же (37,7%) говорят об эпизодическом учете органами власти общественного мнения.

Таким образом, в провинциальном социуме присутствует устойчивая убежденность в закрытости органов местной власти, в их неготовности или неспособности удовлетворять запросы населения либо совершенно, либо в подавляющем большинстве случаев.

Такого рода предубежденность является серьезным коммуникативным барьером даже в тех случаях, когда местная власть инициирует те или иные формы интеракции по актуальной для сообщества проблематике. Респондентам предлагался проективный вопрос о гипотетическом предложении им со стороны власти войти в состав некоего общественного совета по оценке решений органов власти. В результате лишь треть (33,6%) опрошенных согласились бы на это предложение. Половина же (51,2%) респондентов категорично отказалась бы от такого участия.

Таким образом, большинство опрошенных по тем или иным причинам даже в случае их внешней мобилизации не готовы формировать и проявлять гражданскую позицию и иметь дело с властью в тех или иных формах.

Ведущими факторами отказа граждан от участия в общественно-властных структурах является неверие в действенности такого участия (28,3% «отказников») и отсутствие у них необходимых знаний (25,4%). Другими значимыми причинами отказа являются отсутствие времени (19,8%) и интереса к подобной деятельности (19,4%).

В ходе полужурналистских интервью подавляющее большинство респондентов одобрительно высказывалось о людях с активной гражданской позицией, но лично себя к таким людям отнесло меньшинство участников исследования. Чаще всего причинами отсутствия у себя гражданской активности люди называли возраст, сосредоточенность на домашних делах или же отсутствие предрасположенности к соответствующей деятельности: «Нет, это не для меня» (мужчина, 53 года, областной центр); «Да нет, это не для меня. У меня коровы, быки, овцы» (мужчина, 50 лет, село); «Нет, наверное, я не активный человек. Вообще смысла нету активным быть. Человек должен сам уже понимать, что хорошо, что плохо» (мужчина, 31 год, поселок). В редких случаях отказ от общественной активности был обусловлен опасениями возможных санкций со стороны местной власти: «Как Вы думаете, там, где Вы живете, общественный активизм, активная гражданская позиция встречаются, скорее, препятствия или поддержку, востребованы они или нет, и если да, то в каких именно направлениях деятельности? - Конечно, препятствия. У нас, если ты начнешь что-то говорить против, то сразу потеряешь место работы, а мест работы очень мало в городе» (женщина, 50 лет, райцентр).

Таким образом, негативный опыт сотрудничества с местной властью является лишь второстепенным фактором низкого уровня общественного участия, поскольку лишь небольшая часть граждан имеет реальный опыт такого сотрудничества. В основном же причинами отказа от общественной активности являются негативные стереотипы, пусть и достаточно обоснованные, в отношении возможности повлиять на принятие решений, а также – в очень большой мере – неготовность самих граждан выйти за пределы приватной сферы и разделить социальную ответственность с местной властью и другими гражданами.

Приватная сфера в системе ключевых ценностей наших граждан обладает несомненным приоритетом по отношению к гражданской активности. Постановка закрытого вопроса-опозиции с предложением балльной оценки по 5-балльной шкале, в которой полярными вариантами были: «Человек должен заниматься, прежде всего, своей семьей» и «Человек должен быть общественно активным и брать на себя ответственность за ситуацию в своем городе, селе» позволила выявить доминирующую предрасположенность к приватной сфере в противовес гражданской. Если сумма выборов диспозиций, относящихся к приоритету семьи, составила 47,1%, то сумма диспозиций, ориентированных

на гражданскую позицию, – 15,5%. Но это, в принципе, тоже немало, и наличие такой доли граждан, ощущающих хотя бы в минимальной степени важность гражданской позиции и общественной активности, может служить существенным ресурсом развития местного самоуправления.

В настоящее время органы местного самоуправления в России вводят в практику своей деятельности различные формы интеракции с местным сообществом по тем или иным актуальным проблемам. Часть из них предусмотрена федеральным законодательством, часть – результат региональных и местных инициатив. К числу таких форм в настоящее время относятся, прежде всего, публичные слушания проектов местных бюджетов, изменений в Уставы и Стратегии развития муниципальных образований; общественные обсуждения решений в градостроительной сфере; создание электронных агрегаторов жалоб и предложений населения; онлайн-голосование за проекты градостроительных решений; ведение органами власти и должностными лицами страниц в социальных сетях с включением опции добавления сообщений сторонних пользователей; мониторинг социальных сетей, в частности, территориальных интернет-сообществ с целью выявления проблем и пр.

Однако зачастую использование данных форм коммуникации рядовыми гражданами затруднено в силу встроенных в них социальных или технологических барьеров. Так, компетентное участие гражданина в публичных слушаниях связано с наличием полной информации и времени на подготовку. Между тем, нормативные акты органов местного самоуправления очень часто не регламентируют сроки оповещения граждан о проведении публичных слушаний и не предписывают их обязанность предоставления гражданам всей информации по предмету слушаний. Эти документы также жестко лимитируют возможность выступления участников слушаний без предварительного уведомления. Так, Порядок организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Белгороде устанавливает двухдневный срок представления потенциальными участниками публичных слушаний письменных (что является полным анахронизмом) предложений и замечаний для включения их в протокол публичных слушаний до даты проведения публичных слушаний. Но при этом документ не устанавливает минимального срока обязательного оповещения о проведении публичных слушаний. Также этим документом устанавливается возможность, но не обязанность оргкомитета по проведению публичных слушаний организации информирования населения по вопросам публичных слушаний [3].

Для формирования системы ответственного участия в делах местного сообщества в целях повышения эффективности местного самоуправления необходима организация полноценной экспертизы с привлечением независимых экспертов – представителей научного сообщества и гражданского сектора. По результатам экспертизы не исключена необходимость разработки соответствующего проекта (или портфеля проектов). Но некоторые рекомендации возможно сформулировать уже в настоящее время. Так, уже в краткосрочной или среднесрочной перспективе могут быть внедрены следующие институциональные новации, способствующие ответственному участию населения в делах местного сообщества и местном самоуправлении:

1) введение практики общественного обсуждения проектов муниципальных нормативных актов – по аналогии с практикой общественного обсуждения федеральных законопроектов. Для этого, во-первых, на официальных ресурсах органов местного самоуправления должна быть установлена опция комментариев к проектам муниципальных нормативных актов, и во-вторых, введена обязательная итоговая экспертиза внесенных гражданами замечаний и предложений;

2) обязательное создание общественных советов при органах местного самоуправления и изменение практики рекрутирования их участников. Так, оно должно стать максимально открытым процессом. Не исключена также возможность инициативного выдвижения собственных кандидатур потенциальными участниками, соответствующими минимальному набору компетентностных требований;

3) внесение в регламенты публичных слушаний и общественных обсуждений на местном уровне обязательств информирования граждан об их предмете и деталях с установлением достаточных по длительности сроков для подготовки желающих принять участие;

4) цифровизация публичных слушаний и общественных обсуждений, в том числе дополнение традиционного формата публичных слушаний интерактивной онлайн-трансляцией.

Безусловно, желающих воспользоваться возможностями ответственного участия в делах местного сообщества граждан будет немного, но на их основе будет постепенно формироваться кадровая база общественного контроля муниципального и государственного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Рабочая встреча с Председателем Правительства Дмитрием Медведевым. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61759> (дата обращения: 01.12.2019).
2. Заседание Совета по русскому языку. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61986> (дата обращения: 01.12.2019).
3. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Белгороде : Решение Совета депутатов г. Белгорода от 29.05.2018 г. №569 (в ред. решения Белгородского городского Совета от 25.12.2018 г. №52). – Режим доступа: <http://sovetdep31.beladm.ru/publichnye-slushaniya/> (дата обращения: 02.12.2019).
4. Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.
5. Ответственность и влияние. – Режим доступа: <https://www.levada.ru/2019/10/22/otvetstvennost-i-vliyanie-3/> (дата обращения: 01.12.2019).
6. Реутов, Е.В. Самоорганизация в локальных сообществах: практики и механизмы / Е.В. Реутов, М.Н. Реутова, И.В. Шавырина, А.А. Турьянский // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2017. – №4. – С. 145–164.