



УДК (075) 352+316.3

**АКТУАЛИЗАЦИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА**

**THE ACTUALIZATION OF INVESTIGATION OF MUNICIPAL AUTHORITIES
AND LOCAL COMMUNITY COOPERATION**

**Р.И. Мельникова, И.А. Мельников
R.I. Melnikova, I.A. Melnikov**

*Воронежский институт экономики и социального управления, Россия, 394036, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27
Voronezh Institute of Economics and Social Management, 27 Pomyalovsky St, Voronezh, 394036, Russia*

E-mail: viesm@vmail.ru

Ключевые слова: муниципальная власть, местное сообщество, муниципальное управление, местное самоуправление, вопросы местного значения.

Key word: municipal authorities, local community, municipal government, bodies of local self-government, questions of local significance.

Аннотация: В статье обосновывается роль и значение развития взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом как субъектом, активно влияющим на развитие местного самоуправления, а также актуальность исследования данной проблемы.

Resume: The article has substantiated the role and significance of the development of cooperation between municipal authorities and local community as a subject influencing on the development of bodies of local self-government. The actuality of the investigation of the problem has also been sound out.

Проблема исследования взаимодействия органов местного самоуправления с местным сообществом, практики организации этой работы сегодня является достаточно актуальной, т.к. связана с развитием и углублением понимания местного самоуправления как такового. Формирование местного самоуправления составляет важный аспект общей работы, связанной с формированием демократических институтов власти и управления в современной России. Идея местного самоуправления входит в круг базовых демократических идей, поэтому она всегда возникает в контексте «демократических проектов и поддерживается демократически настроенными силами» [Леонова И.Г., Редихина В.И., 2000].

Как и все преобразования последних лет, запуск процесса становления института местного самоуправления на начальном этапе осуществлялся «сверху». В соответствии с этим, основные заботы начального этапа его формирования сосредотачивались, главным образом, на создании инфраструктурных предпосылок – правовых и организационных. Законодательное обеспечение местного самоуправления инициировалось с уровня Федерации, его финансово-экономические возможности и отношения с уровнями государственного управления также определялись, в первую очередь, федеральным законодательством и особенностями федерального законотворческого процесса, инициировавшего принятие соответствующих законодательных актов и формирование соответствующих отношений на уровне субъектов Федерации [Мельникова Р.И., 2005, с.189].

Но развитие местного самоуправления невозможно без активного включения в этот процесс самих муниципальных образований, включения «самостоятельного и под свою ответственность», как определено Конституцией Российской Федерации.

Поэтому, по мере того, как оно набирает вес и значение, все более значимыми становятся процессы, протекающие непосредственно на местах. В связи с этим в кругу вопросов, обсуждаемых по проблематике развития местного самоуправления, появляются новые темы, среди которых и вопросы о том, каковы реальные механизмы принятия решений, касающихся тех или иных вопросов жизни местного сообщества, насколько они отвечают интересам людей, живущих на данной территории, какие формы организации управленческой деятельности в состоянии сделать органы местного самоуправления выразителями воли и интересов людей и т.п.

Одним из фундаментальных при этом оказывается вопрос о том, кто является субъектом местного самоуправления. Демократически и нравственно обеспеченный ответ – сообщество людей, проживающих на территории конкретного муниципального образования. Органы местного самоуправления – это рабочие органы, задача которых состоит в служении этому сообществу. Но для того, чтобы понимать это не умозрительно, а практически, такого ответа недостаточно. Мы хорошо пони-



маем, что люди обычно имеют разные интересы и ответить на вопрос, каким образом группы интересов могут быть интегрированы в субъект местного самоуправления, имя которому «местное сообщество», не так-то просто.

Здесь появляется целый спектр сюжетов, связанных с механизмами общественного участия в местном самоуправлении. В частности, – идея территориального общественного самоуправления. Оно провозглашается на уровне местного самоуправления как идея формирования уровня управления – наиболее близкого к людям и непосредственно связанного с их повседневными заботами и интересами. Но такая постановка вопроса не исчерпывает его. Конечно, люди могут жить общими интересами, связанными с подъездом, домом, двором, улицей, но очевидно, что существует масса интересов, выходящих далеко за их пределы и объединяющих людей не по признаку общности, а как-то иначе. Так возникает представление о местных сообществах, как «объединенных не только местом проживания, но и имеющих какие-то общие интересы» [Балобанов А.Е., 2000, с. 11]. При этом по характеру своих интересов такие сообщества не имеют территориальной окраски, но поскольку они живут и действуют на конкретной территории, то у них неизбежно появляются интересы, связанные именно с местом проживания. И такие сообщества представляют безусловный ресурс с точки зрения организации жизни и развития локального сообщества. С ними может быть связан культурный, нравственный и общественно-политический потенциал данного места. Самой своей активностью они во многом складывают ткань развития муниципального образования. Кроме того, они могут выступать как референтные группы при решении многих вопросов, связанных с жизнью муниципального образования, а также связи с идеями, проектами, программами по его развитию. Наконец, при условии их заинтересованности, они могут выполнять и /или организовывать определенные объемы и виды работ, необходимых для жизнеобеспечения и развития места проживания.

Таким образом, можно констатировать, что тема участия местных сообществ в местном самоуправлении имеет потенциал своего развития, по меньшей мере, в трех разных взаимосвязанных горизонтах:

1. Местное сообщество как субъект местного самоуправления, что делает тему синонимичной теме местного самоуправления как такового, дает возможность рассматривать население как единое сообщество, единый коллектив, живущий на данной территории, имеющий собственный территориальный интерес и сознающий его, о чем возможно говорить в социологическом плане только на очень локальных территориях и в рамках очень ограниченных форм деятельности. Говорить же о механизмах волеизъявления, согласования интересов, поиске наиболее эффективных форм организации их совместной деятельности с органами муниципального управления – это и значит говорить об устройстве системы местного самоуправления.

2. Местные сообщества как единицы и организованности социально-политической ткани места, что требует внимательного анализа устройства жизни муниципального образования, какие структуры его формируют, как они возникают, живут, исчезают, как оформляются и взаимодействуют. Все это очень важно для реального понимания жизни места и ответа на вопрос о механизмах адекватных его природе и способных работать на формирование и развитие самих местных сообществ.

3. Формы участия местных сообществ в местном самоуправлении, позволяющие включить интересы и потенциал местных сообществ в процессы принятия управленческих решений, а также организовать профессиональную деятельность муниципального управления применительно к данному предмету: формы и технологии вовлечения местных сообществ в управление воспроизводством и развитием жизнедеятельности места; смысл этого вовлечения, задачи, которые могут решать местные сообщества и т.д.

Однако, как показывает анализ практики, муниципальному управлению пока еще не достает культурно-сообразных форм включения муниципальной власти в организацию активного участия местного сообщества в жизни муниципальных образований. Отсутствует ясное понимание природы местных сообществ, их основных типов, динамических характеристик, владения ограниченным набором инструментов, позволяющих вовлекать их в процессы муниципального управления, в разработку и реализацию стратегий, политик, программ и проектов муниципального развития. В свою очередь, сами общественные организации, действующие на территории одного муниципального образования, не кооперируются друг с другом, а наоборот, зачастую конкурируют. Причем предметом конкуренции, как правило, является муниципальный бюджет и именно с этих позиций выстраивается диалог между ними и органами местного самоуправления.

Как правило, узость горизонта понимания взаимодействия, необходимости его развития приводит к торможению, препятствует реализации основного конституционного принципа местного самоуправления как власти народа, самостоятельного и под свою ответственность принимающего решения по обеспечению развития конкретного муниципального образования.



Все это со всей очевидностью ставит на повестку дня вопрос подготовки как муниципальных служащих, так и представителей местного сообщества к организации совместной деятельности в решении вопросов местного значения, искоренения сложившихся стереотипов и отношений между муниципальной властью и местными сообществами, когда первые привыкли видеть в общественности, в основном, просителей и даже помеху в управлении муниципальным образованием, а вторые часто видят в муниципальных управлениях, главным образом, корыстную бюрократию.

Проведенное сотрудниками муниципального автономного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский институт экономики и социального управления» авторское исследование хода реформы местного самоуправления на территории Воронежской области* показало неоднозначность и противоречивость отношений муниципальных служащих к вопросу об участии населения в муниципальном управлении. Так, умение работать с людьми, строить отношения с общественностью, согласовывать интересы различных социальных групп населения занимает пятое место (из 14) в характеристике профессиональных качеств, в наибольшей степени, определяющей успешность муниципального управления.

Одновременно только 13% опрошенных называют активность местных сообществ среди характеристик, обеспечивающих успешность муниципального управления, а 58% указывают среди препятствий на пути развития местного самоуправления непонимание его сущности населением, отсутствие инициативы и пассивность населения, отметив (76%), что в муниципальных образованиях органы местного самоуправления активно ведут работу с населением.

В свою очередь, только 20% населения оценивает положительно взаимодействие с гражданами органов местного самоуправления. Характеризуя взаимодействие с населением, сотрудники органов местного самоуправления считают, что они проявляют существенно большую активность и конструктивность в этом взаимодействии, нежели само население.

При этом у 50% респондентов вызывает затруднения проблема владения инструментарием и механизмами обеспечения взаимодействия с местным сообществом.

Все это, на наш взгляд, требует отработки не только системы взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом, но и обеспечения владения основными формами и методами этой работы как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны представителей различных социальных групп местного сообщества. К сожалению, как показал анализ программ дополнительного образования, вопросам обучения по данному направлению в системе повышения квалификации муниципальных служащих уделяется очень незначительное внимание, и оно проходит, как правило, в рамках любой целенаправленной программы повышения квалификации с выделением, в лучшем случае не более двух академических часов. А обучение жителей муниципальных сообществ не проводится ни в одном муниципальном образовании. Поэтому и не удивительно, что системная работа в этом направлении пока не получила своего развития. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что за годы реформирования местного самоуправления практически во всех администрациях муниципальных образований в различных подразделениях введены функции организации взаимодействия с местным сообществом, например, чаще всего – это комитеты по делам семьи и молодежи, иногда – комитеты образования, культуры, социальной защиты; создаются и подразделения по связям с общественностью. Но совершенствование этой работы требует внедрения координирующего начала, развития такой формы как социальное партнерство муниципальной власти и местного сообщества, а это требует наличия специально подготовленных кадров, умеющих применять и разрабатывать различные методы партнерства, которые должны исходить из природы и специфики отечественного общественного движения, российского менталитета, традиционных мотиваций. Ориентирами в подготовке кадров по обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления с населением, на наш взгляд, может быть проблематика, направленная на осмысление определенной темы в данном направлении, и овладении технологиями ее реализации, как, например:

- вопросы, связанные с анализом процессов, происходящих в пространстве организации жизни и деятельности местных сообществ, форм и инструментов работы с ними;
- вопросы, связанные с возможностями и горизонтами освоения тематики местных сообществ работниками муниципальных органов управления;
- вопросы, связанные с механизмами общественного участия в местном самоуправлении, и т.д.

Сегодня идет поиск более совершенных форм и методов эффективного взаимодействия власти и общественности, среди которых можно выделить такие, как оптимизация работы различного типа общественных Советов на территории муниципальных образований; совместное учреждений

* Исследование проведено в 2013 г. среди муниципальных служащих Воронежской области в 31 муниципальном районе (N= 364) и среди населения (N= 320) по изучению состояния работы органов местного самоуправления с населением (рук. проф. Мельникова Р.И.).



организаций или программ, специализирующихся на создании условий для партнерского взаимодействия; внедрение и развитие клубных форм, самоуправление в которых предполагает последующее реальное включение в оказание социальных услуг; создание инновационных проектов, участие в процессах перераспределения ресурсов, т.е. использование потенциала общественной активности для развития территории.

Вовлечение населения в систему местного самоуправления законодательно определено такими формами как референдумы, сходы граждан, собрания граждан и другими формами волеизъявления граждан. Следует отметить, что это минимальный обязательный перечень, его можно и нужно оптимизировать и расширять на основе формирования групп, сообществ в качестве стратегических и тактических союзников, партнеров, участников реализации краткосрочных и долгосрочных планов и программ развития муниципальных образований. Способы поиска оптимальных социально-политических технологий и их результативности зависят от объективно сложившихся в муниципальном образовании процессов взаимодействия властных структур с населением [Киричук С.М., 2005, с. 30], которые при всем их разнообразии и уровне развития будут являться в значительной степени определяющими в содержании, темпах и методах становления трех взаимообусловленных процессов: становление местного самоуправления, гражданского общества и социально ориентированного государства.

Список литературы References

1. Леонова И.Г., Редюхина В.И. Социальное партнерство – ресурс взаимодействия им государственных и общественных структур. – М., 2000.

Leonova I.G., Redyukhina V.I. Sotsial'noye partnerstvo – resurs vzaimodeystviya im gosudarstvennykh i obshchestvennykh struktur. – M., 2000.

2. Мельникова Р.И. Реформа местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. – Воронеж, 2005. – С. 189.

Mel'nikova R.I. Reforma mestnogo samoupravlenii i stanovleniye grazhdanskogo obshchestva: sotsial'nyy opyt Rossii. – Voronezh, 2005. – S. 189.

3. Местные сообщества в местном самоуправлении // Материалы программы «Местное самоуправление» / Под ред. А.Е. Балобанова. – М.: Моск. общ. науч. фонд, 2000. – С. 11.

Mestnyye soobshchestva v mestnom samoupravlenii // Materialy programmy «Mestnoye samoupravleniye» / Pod red. A.Ye. Balobanova. – M.: Mosk. obshch. nauch. fond, 2000. – S. 11.