

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНА

В.В. Меркурьев, к.э.н., доцент

Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачёва
650000, г. Кемерово, ул. Весенняя, 28
г. Кемерово

Местное самоуправление является одним из важнейших условий формирования демократии в России. После принятия Конституции Российской Федерации, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, оно приобрело новое качество. Новая концепция местного самоуправления определила, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не подчинены друг другу, имеют собственную компетенцию.

В то же время, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил местное самоуправление «как выражение власти народа». По своей сути, такой подход к реализации демократических принципов управления относится к государственной власти и входит в противоречия с принципами местного самоуправления.

Кроме того, в сознании населения сохраняется «советская» модель управления, которая основывалась на иерархической соподчиненности всех ступеней властной вертикали. Необходимость понимания природы и сущности местного самоуправления порождает возникновение различного рода подхода и понимания этого процесса, между сторонниками «государственной» и «общественной теорий». Этим можно объяснить стремление некоторых субъектов Российской Федерации подменить систему местного самоуправления вертикалью органов государственной власти.

Накопленный опыт, (с начала реализации ФЗ №131 в 2006 году), формирования местного самоуправления показал, что осуществляется оно неоднородно и противоречиво, сопровождается серьезными проблемами правового, экономического, финансового, социального и политического характера.

По закону Кемеровской области от 17 декабря 2004 года № 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований», в Кемеровской области сформировано 223 муниципальных образования, из них: 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских и 167 сельских поселения.

Концептуально важным в законе является образование на территории области городских округов и муниципальных районов на основе существовавших муниципальных образований в целях сохранения

преимущества организации местного самоуправления. При осуществлении нового территориального деления проводилась своего рода ревизия того, что было на этот момент в населенных пунктах, с целью избежать чрезмерного дробления органов местного самоуправления.

Анализируя прошедший период реформирования местного самоуправления, можно выделить следующие проблемы, оказывающие сдерживающее влияние на этот процесс:

Одним из сдерживающих факторов, по нашему мнению основополагающим, развития местного самоуправления является его не востребованность в общественном сознании. Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи местного самоуправления, и осознанию того, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от местных сообществ. Определенная часть населения пассивна и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Основывается данный вывод на исследованиях ВЦИОМ проведенных в 2006 году, когда на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» – лишь 15% опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону», «Все останется по-прежнему» – 45%, «Скорее изменится в худшую сторону» – 17%.

За прошедший период времени, по мнению авторов, отношение к местному самоуправлению изменилось незначительно. В 2009 году по заказу Общественной палаты Кемеровской области Кузбасским центром общественного мнения были проведены социологические исследования «Гражданское общество в Кузбассе – 2008». Опрос населения показал, что реформирование местного самоуправления поддерживают 70% жителей, а готовность участвовать лично в решении вопросов местного значения готовы только 7%¹. Самой распространенной причиной неготовности населения к активной управленческой деятельности, по мнению кузбассовцев, была и остается привычка жить по указке сверху. Почти половина опрошенных указали данный фактор. Около 30% опрошенных указали на пассивность, инертность, безразличие людей по своей природе.

В 2012 году студентами Кузбасского технического университета обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» проведен выборочный опрос населения Крапивинского и Кемеровского районов Кемеровской области с целью выявления отношения населения к местному самоуправлению.

Показательно, что о местном самоуправлении не имеют представления четверть опрошенных (25%), слабо представляют – 41% опрошенных. То есть, две трети населения либо не знает, либо слабо представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения подавляющее большинство опрошенных (57%) считают деятельность органов местного самоуправления

не эффективной. Только 10% респондентов, все-таки считают, что местное самоуправление эффективно, треть (33%) полагают, что оно справляется с решением отдельных вопросов.

Кузбасским центром изучения общественного мнения в апреле – мае 2013 года (опрошено 1000 человек по квотно-маршрутной репрезентативной выборке) проведено очередное социологическое исследование. Как показывают результаты, за последние пять лет отношение к идее развития местного самоуправления практически не изменилось.

Что же касается личного участия в решении вопросов местного значения, то их категория составила 10%. Сравнительный анализ отношения населения к местному самоуправлению представлен в таблице 1.

Таблица 1

Результаты опросов населения Кемеровской области

Вопросы	2007	2008	2012	2013*
1. Да, самое активное, практически во всех вопросах, %	7	7	10	5,4
2. Да, во многих делах, но не во всех, %	15	17	29	21
3. Да, только в отдельных случаях, %	37	33	35	30
4. Нет, не готовы, %	30	29	18	17
5. Затрудняюсь ответить, %	11	14	8	27

*Источник: Оценка результативности социальной политики в регионе // Отчет по результатам социологического исследования. Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. Кемерово, 2013.

В данном случае целесообразно привести так же результаты ответов на отдельные вопросы социологического опроса населения Кемеровской области в 2013м году:

1. Как Вы относитесь к идее привлекать население к процессам самоуправления при решении проблем «местного» значения (например, по вопросам благоустройства дворов, ремонта подъездов, открытия парковок, организация досуга детей, проведения прочих мероприятий и т.д.)?

№ п.п.		Положительное	Скорее положительное	Скорее отрицательное	Отрицательное	Затрудняюсь ответить
1.	Отношение к местному самоуправлению	26,6	42,5	7,9	2,4	20,6

2. Как вы оцениваете готовность населения к участию в самоуправлении?

№ п.п.		Высоко	Скорее высоко	Скорее низко	Низко	Затрудняюсь ответить
1.	Готовность к самоуправлению	4,1	22,1	35,3	12,0	26,5

Одобрив в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в местном самоуправлении, считая, что население приучено получать решения проблем от органов власти (40% опрошенных назвали эту причину); нехватка времени (38%); отсутствие хороших организаторов, инициативных людей (35%); убеждение, что решением «местных» проблем должны заниматься специальные службы, управленческие структуры (27%); природную пассивность, безинициативность, безразличие людей (24%); отсутствие необходимой информации (23%); неуверенность в целесообразности процессов самоуправления (19%).

Примечательно, что в процессе опроса выявлено, сложившееся ошибочное мнение респондентов (70%) о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17% опрошенных ответили, что это независимые органы муниципальной власти.

Анализируя данные приведенные в таблице 1, можно сделать вывод, что вопреки формальной близости власти к населению, наблюдается рост достаточно низких оценок деятельности субъектов органов власти различного уровня. Казалось бы, что чем ближе к людям власть, тем конкретнее и более высоко оценивается ее работа, а именно местная власть является самой близкой, тем не менее, оценки опрошенных довольно скептические и имеют тенденцию к снижению. Так, если в адрес федеральной, региональной власти было дано неопределенных ответов на уровне 7,1% -15,8%, то в адрес муниципальной власти этот показатель составил 19,4- 31%.

3. Насколько Вы удовлетворены деятельностью следующих органов власти и их представителей? (в процентах к опрошенным)*

Таблица 2

№ п.п.	Субъекты власти	Полностью удовлетворены	Скорее удовлетворены	Скорее не удовлетворены	Совсем не удовлетворены	Затрудняюсь ответить
		1	2	3	4	
1.	Президент РФ	16,4	40,5	20,4	12,7	9,9
2.	Правительство РФ	8,9	31,7	28,7	18,8	11,9
3.	Госдума РФ	4,7	21,8	33,3	25,6	14,6
4.	Губернатор Кемеровской области	38,1	38,5	10,3	5,9	7,1
5.	Администрация Кемеровской области	20,9	37,6	17,4	8,2	15,8

6.	Совет народных депутатов Кемеровской области	11,2	28,5	18,8	10,5	30,9
7.	Глава города (района)	9,8	29,3	22,6	19,0	19,4
8.	Городская (районная) администрация	5,2	27,7	25,6	17,4	24,0
9.	Совет народных депутатов города (района)	4,6	24,6	22,7	16,8	31,4

*Источник: Оценка результативности социальной политики в регионе. Отчет по результатам социологического исследования// Социологическая лаборатория Кемеровского государственного университета. Кемерово, 2013.

Это еще раз подтверждает ранее сделанные выводы о том, что значительная часть населения либо слабо представляет сущность местного самоуправления, либо, не видя конкретных дел в решении вопросов местного значения, разуверились в данном институте власти.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи.

Для изменения сложившегося мнения необходимо обратиться к сознанию, гражданскому долгу проживающих в населенных пунктах. Члены сообщества должны иметь социально-психологические условия, которые бы делали каждого жителя муниципального образования активным и ответственным членом социальных организаций.

Ведь по своей сути, понятие «муниципальное образование» подразумевает «самоуправляющаяся община» (происходит от латинского *municipium*). Однако у большинства людей это понятие связывается скорее с территориальным разделением, чем с человеческим сообществом. Но с точки зрения восприятия своего положения и участия в управлении можно утверждать следующее: только тогда, когда жители поселения будут принимать участие в решении вопросов улучшения условий своего существования, когда они прочувствуют и осознают общность конкретных проблем, в решении которых заинтересованы все, возникает чувство причастности к самоуправлению.

Уместным будет привести мнение А.Волкова о том, что местное самоуправление должно начинаться не с города, не с района, не с поселка, а с отдельного дома. Оно должно начинаться с малой общины. Активность населения местных сообществ в настоящий период времени не стала определяющей в решении вопросов местного значения, что сдерживает

процессы сближения личных и групповых интересов, формирование готовности и способности населения к ответственности на муниципальном уровне.

Список литературы:

1. Математическое моделирование агломераций муниципальных образований/ П. Д. Косинский, А.В. Медведев, В. В. Меркурьев, П. Н. Победаш // Фундаментальные исследования –2013. – № 8. Ч. 6.
 2. Меркурьев, В. В. Концептуальные основы укрупнения муниципальных образований сельских поселений // Европейский журнал социальных наук. – 2013. – № 9 – 3.
 3. Меркурьев, В. В. Организационный механизм управления агломерацией муниципальных образований (на примере городского округа Кемерово и Кемеровского муниципального района) // В мире научных открытий – Красноярск. Научно инновационный центр. – 2012. – №10.
 4. Меркурьев, В. В. Развитие агломераций муниципальных образований региона (на материалах Кемеровской области): автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Кемерово, 2014.- 25 с.
 5. Муниципальный менеджмент: системный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова, В. В.Меркурьев. – Москва: Институт исследования товаропродвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. – 244 с.
-