ISSN 2304-120X
КОНЦЕПТ
научно-методический электронный журнал

Пясецкая Е. Н. Местное сообщество и муниципальное управление: трансформация взаимодействия // Концепт. – 2015. – № 09 (сентябрь). – ART 15311. – 0,5 п. л. – URL: http://e-koncept.ru/2015/15311.htm. – ISSN 2304-120X.

ART 15311 **УДК 342.25**

Пясецкая Елена Николаевна,
кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Курский государственный университет», г. Курск
rjahovska@mail.ru

Местное сообщество и муниципальное управление: трансформация взаимодействия

Аннотация. *В статье местное сообщество рассматривается как основа для территориальной самоорганизации и самоуправления граждан и как субъект социального управления муниципального пространства. Развитие гражданской активности на уровне муниципального самоуправления в регионах России характеризуется противоречивыми тенденциями, степень участия населения в решении вопросов местного управления рассматривается как показатель зрелости местного сообщества.*
Ключевые слова: *местное сообщество, муниципальное самоуправление, общественная активность населения.*
Раздел: *(03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.*

По мере формирования гражданского общества в России вопросы участия населения в системе управления обществом, согласования интересов социальных групп, технологии диалога с властью приобретают все большую значимость. Территориальный уровень самоуправления приобретает особую важность как возможность оптимизации управленческих процессов на уровне муниципального сообщества. Анализу особенностей формирования местных сообществ посвящена данная работа.

Социологи рассматривают местное сообщество как субъектную социальную систему, организующую социально-культурное пространство. П. Сорокин анализирует его структурно-функциональное взаимодействие, которое приводит к образованию коллективного единства совокупности взаимодействующих людей [1]. Т. Парсонс подчеркивает системность общности (сообщества), считая, что «общность – это объединение действующих лиц, обладающих определенным территориальным пространством как основой для осуществления большей части их повседневной деятельности» [2]. Современные российские социологи Е. Г. Анимица, Т. И. Заславская соотносят развитие местных сообществ с процессом формирования в России гражданского общества [3; 4].

Теоретические разработки формирования и трансформации местных сообществ (community), особенностей коммуникаций в системе общественных отношений социума в работах Б. Мерсера, Ф. Тённиса, Ф. Фукуямы, Э. Гидденса позволяют нам рассматривать данный объект исследования как социокультурную среду процессов управления в муниципальных образованиях [5].

При системном подходе местное сообщество рассматривается как сложная система, состоящая из элементов и подсистем, связанных между собой. Чем более устойчивы отношения, тем более организована система, образованная этими отношениями, считает К. А. Антипьев [6].

Местное сообщество состоит из социальных групп и индивидов, объединенных социальными, экономическими, политическими и духовными отношениями. Это обосновано тем, что оно интегрировано в местную экономику, избирает местную власть и

взаимодействует с ней, имеет представления (хотя зачастую фрагментарные) об историческом прошлом территории и т. д. Городское местное сообщество можно считать не просто системой, а сложно организованной системой, представляющей собой некое целое, не равное простому сложению всех горожан, которое пронизывает многообразные социальные и иные процессы.

При этом следует учитывать, что каждая из подсистем обладает относительной самостоятельностью, внутренней структурой и т. д. С одной стороны, местное сообщество формирует местную власть или участвует в ее формировании, с другой стороны, местная власть сама регулирует деятельность местного сообщества. Также на местное сообщество влияет множество факторов, причем не только социальных. Например, миграция часто «вымывает» из местного сообщества людей с лидерским потенциалом, которые были бы полезными для своей территории, делает местное сообщество более аморфным и размытым.

Таким образом, местное сообщество рассматривается в социально-политическом дискурсе, во-первых, как форма гражданского общества, основа для территориальной самоорганизации и самоуправления граждан, во-вторых, как субъект социального управления муниципального пространства. Таким образом, можно сделать вывод, что местное сообщество – это объединенная территорией постоянного или преимущественного проживания, открытая социальная система, способная как субъект управления к самосохранению и развитию, улучшению качества жизни человека как первичного звена системы.

Термин «местное сообщество» не имеет законодательного обоснования, чаще применяется понятие «муниципальное образование», характеризующее прежде всего принцип расселения населения без учета сформированности его как субъекта управления и элемента гражданского общества. Последние два аспекта более присущи понятию «местное сообщество».

Экономические предпосылки управления развитием, такие как развитие системы бюджетирования, ориентированного на результат, анализ эффективности расходования средств в бюджете, рассматриваемые Э. В. Припадчевой, в значительной степени влияют на характеристики субъектности и зрелости местного сообщества [7]. Кроме того, возникают новые формы и технологии муниципального управления [8].

Важным фактором, нормативно обосновывающим управление развитием местного сообщества в Курской области, является Закон № 15-ЗКО «О программе социально-экономического развития Курской области на 2011–2015 годы» от 14.08.2012 г. [9] Стратегическое развитие объектов управления для создания условий повышения уровня жизни граждан на основе устойчивого развития экономики Курской области, решения ключевых социально-экономических проблем, создания благоприятной конкурентной среды для развития предпринимательства, развития производственного, трудового и интеллектуального потенциала области является целью такого управления.

Несмотря на постоянное развитие законодательной базы, накопление богатого практического опыта, местное самоуправление по-прежнему скорее близко к местному административному управлению, чем к институту народовластия, низовой демократии. Имеются местная власть, нормативно-правовые акты, муниципальная собственность и местный бюджет, но институциональная база местного самоуправления еще слаба и аморфна. Без сформированных и действующих структур и механизмов, построенных на общественной активности жителей, местное самоуправление назвать полноценным нельзя. Кроме того, часты случаи, когда интересы местных сообществ существенно расходятся с интересами муниципальной власти, порождая конфликты.

Исходя из этого необходимо осмысление местного сообщества в различных аспектах его существования и взаимодействия с муниципальной властью.

Активность местного сообщества определяется взаимодействием граждан и органов территориального общественного самоуправления как субъектов управления, непосредственно решающих вопросы повышения качества жизни. Степень участия населения в решении вопросов местного управления рассматривается как показатель зрелости местного сообщества.

Однако российская практика показывает, что население традиционно равнодушно к властным процессам (примером может служить участие в выборах в сентябре 2014 г.), деятельности органов местной власти. Нельзя объяснить низкую явку на местные выборы только усталостью граждан от них. Для российских избирателей уже давно выборы различного уровня обладают неодинаковой значимостью, самая высокая явка на федеральные выборы – думские и президентские. Хуже явка на выборы в региональные законодательные органы, а последнее место устойчиво удерживают муниципальные выборы.

Рассмотрим данные явки на муниципальные выборы глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления в единые дни голосований (табл. 1).

Таблица 1

Явка избирателей на муниципальные выборы в Курской области [10]

Дата муниципальных выборов	*Средняя явка избирателей (%)*
1 марта 2009 г.	38,43
14 октября 2012 г.	33,56
10 марта 2013 г.	19,21
14 сентября 2014 г.	38,97

Цифра явки на последние выборы 2014 г. несколько выше, чем в предыдущие годы, что объяснимо повышением интереса избирателей в связи с проходившими одновременно выборами губернатора и депутатов Областной думы.

Муниципальная власть в России не воспринимается абсолютным большинством граждан как власть, которая принимает значимые и принципиальные для многих граждан решения, потому ценность таких выборов для избирателей является невысокой.

Основными причинами противоречия взаимодействия органов власти и местных сообществ являются баланс интересов (А. Г. Здравомыслов, П. Штомпка и др.) и отсутствие доверия (Г. Кертман и др.) между факторами социального управления [11]. Важно учитывать и социокультурные условия постсоветской реальности, в которых исторически были сформированы социальные отношения гражданской пассивности, ожидание государственного вмешательства.

Качество жизни также существенно влияет на рост или снижение субъектности местного сообщества муниципальных образований. Исследования показывают, что на практике органы МСУ не имеют реальных возможностей оказывать существенное влияние на повышение качества жизни граждан, а эффективность их деятельности связана скорее с совершенствованием распределительных функций местного бюджета [12].

На формирование местных сообществ, безусловно, влияет и качество исполнения властных функций, прежде всего патернализм представителей органов власти по отношению к населению, дистанцирование от него и закрытость деятельности, что, в свою очередь, вызывает ответную реакцию граждан. Согласно исследованиям, основными причинами низкой активности респонденты называют непрозрачность власти, отсутствие реальной ответственности и попыток диалога с населением у ее представителей.

Готовность граждан к участию в жизнедеятельности местного сообщества в 2013 г. анализировал Всероссийский Совет местного самоуправления в ходе своего исследования, проведенного как массовый опрос (2000 респондентов в 8 субъектах РФ), экспертного опроса 100 активистов местного самоуправления и 15 фокус-групп в 5 регионах. Согласно результатам, только четверть граждан участвует в различных общественных процессах, кроме выборного (в массовых опросах – 12,7%; в сходах граждан – 11,6%; в работе общественных организаций – 7,7%; в решении проблем ЖКХ и благоустройстве территории – 9,1%) [13].

Своё участие в решении местных проблем считает важным только третья часть респондентов. Как малоэффективные и формальные отмечаются следующие формы взаимодействия власти и населения: публичные слушания и сходы граждан. Качество и эффективность местной власти 60% опрошенных оценивают как низкие, 44% говорят о снижении доверия к ней за последний год.

Согласно результатам исследования Всероссийского Совета местного самоуправления, в экономически более благополучных регионах страны виды и формы социальной активности более развиты. Развитие предпринимательства также является фактором повышения активности населения и развития местного сообщества.

Основой для отечественных механизмов социального развития в современном муниципальном управлении является система социальных ожиданий населения регионов по улучшению качества жизни, решению актуальных проблем оценки социальной эффективности управления местным сообществом, поиску путей оптимизации управления территориями.

Развитие общественной (гражданской) активности на уровне местного самоуправления характеризуется противоречивыми тенденциями. С одной стороны, имеет место пассивность основной массы местного сообщества по отношению к местным проблемам, событиям, местной политике. С другой стороны, происходит активизация части сообщества в отношении проблем, непосредственно касающихся повседневной жизни, ее уровня, привычного уклада. Наблюдается рост конфликтных ситуаций между местным сообществом, его активной частью, и муниципальной властью.

Ниже представлен анализ проблем местного сообщества Курской области, проведенный в феврале 2015 г. в 5 городских муниципальных образованиях (n = 334), выборка пропорциональная на основе демографической статистики.

Таблица 2

Проблемы развития муниципальных образований Курской области (2015 г.)

Важность (ранг)	***Наименование проблемы***	***Важность (%)***
I	Стабильность экономики	22,3
II	Неэффективная деятельность ЖКХ	14,9
III	Недостаточность социальных гарантий или бюрократические проблемы их обеспечения	14,2
IV	Оздоровление экологической ситуации	8,2
V	Обеспечение прав граждан при получении образования и услуг здравоохранения	7,4

Анализ полученных в ходе исследования данных свидетельствует, что в структуре социальных ожиданий населения от деятельности власти занимают приоритетное место и наиболее остро воспринимаются населением проблемы экономического развития, оказания услуг в сфере ЖКХ, предоставления льгот и пособий социального характера.

В ходе исследования было также выяснено, что пассивность органов местного самоуправления в решении местных проблем, сдерживание инициатив граждан, ожидание решений от региональной и федеральной власти, культивация иждивенчества среди населения также препятствуют развитию муниципального сообщества.

Возможность участвовать в формировании власти на местном уровне, влиять на нее с целью улучшения качества жизни на территории своего проживания более понятна гражданам. Все сильнее осознается факт, что государство не может, да и не будет решать все проблемы граждан, будет продолжать «сбрасывать» с себя многие социальные обязательства. В таких условиях сами граждане будут вынуждены наращивать солидарность, самоорганизацию с целью ответственного решения актуальных жизненных проблем. Однако для этого требуется не только осознание социальной солидарности, но и формирование местных сообществ как активных субъектов местного самоуправления (МСУ). При всей значимости правовых основ никакие нормативные акты, волевые административные решения не способны из жителей сформировать местное сообщество, а вместе с ним и развитое местное самоуправление.

Недооценка властью социальной основы местного самоуправления, слабое внимание к диалогу и сотрудничеству с местным сообществом существенным образом снижают эффективность местного самоуправления, сводят его к местному управлению или к местному «исполнению».

В условиях демократического государства именно местные сообщества являются основой гражданского общества и социальным ресурсом, на который опираются демократические институты. Всё больше ученых-социологов утверждают, что современное общество является сетевой структурой, поддерживающей направленность глобальных процессов.

Таким образом, мы приходим к выводу, что формирование местного сообщества – процесс достаточно сложный и длительный. В идеале процесс должен идти изнутри местного сообщества, но это не исключает воздействия извне, со стороны государства, местных органов власти и иных заинтересованных субъектов.

Следует согласиться с утверждением, содержащимся в ежегодном докладе Общественной палаты РФ за 2012 г.: «Многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. (ред. от 3 декабря 2012 г.) № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяются их имитацией» [14].

Местное сообщество в формировании власти не играет важной роли, а становится объектом предвыборных манипуляций. Низкая явка на муниципальные выборы и довыборы поднимает вопрос о легитимности избранных органов и должностных лиц, так как сложно говорить о ней, когда победитель выборов получает вожделенный пост, заручившись поддержкой лишь менее чем четверти избирателей, включенных в списки. Образ власти в глазах местного сообщества не позволяет ей получить широкую поддержку населения, власть сталкивается с заведомым скептицизмом граждан по отношению к любому своему начинанию. Граждане начинают искать в любом проекте власти скрытые механизмы ее обогащения, а в любых ее высказываниях – скрытые негативные мотивы и действия.

Анализ научной литературы и современной практики показывает, что для формирования эффективного, действующего местного сообщества требуется следующее:

– у жителей должны сложиться и поддерживаться общие интересы по наиболее актуальным местным проблемам;

– интересы должны быть не только осознаны, но и подкреплены готовностью их реально реализовывать;

– формы и методы их реализации должны быть реальными;

– должно быть наличие коллективной воли к самостоятельному и ответственному решению проблем, возникающих перед сообществом;

– юридическая и экономическая независимость друг от друга должна позволять людям принимать решения свободно и самостоятельно.

Специфика формирования местного сообщества, факторы воздействия определяют существование и развитие местного сообщества.

Местное сообщество выступает в качестве самоуправляемой системы посредством различных технологий участия в принятии управленческих решений на муниципальном уровне и через представительные органы местного самоуправления. Управленческая деятельность местного сообщества формируется как под воздействием государственных структур, так и самостоятельно для решения местных проблем, а также обеспечения перспективного развития местного сообщества.

Ссылки на источники

1. Сорокин П. А. Система социологии. – М.: Москва, 1993. – Т. 1. – С. 215.
2. Парсонс Т. Американская социология. Перспективы, проблемы, методы / под ред. Г. В. Осипова. – М.: Москва, 1972. – С. 71.
3. Анимица Е. Г. Основы местного самоуправления. – М., 2000. – 415 с.
4. Заславская Т. И. Социетальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. – М.: Дело, 2002. – 567 с.
5. Mercer B. The American Community. – N. Y., 1957; Теннис Ф. Общность и общество: основные понятия чистой социологии. – СПб., 2002; Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. – М.: Юрайт, 2006; Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структурации. – 2-е изд. – М.: Академический Проспект, 2005.
6. Антипьев К. А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. – С. 42–44.
7. Припадчева И. В. Методика анализа приоритетности подходов к изучению социально-экономического развития региона // Auditorium. – 2014. – № 2 (2). – С. 74–77.
8. Андрианов А. Ю. Аутсорсинг как технология муниципальных социальных функций // Концепт. – 2015. – Современные научные исследования. Выпуск 3. – URL: http://e-koncept.ru/2015/85175.htm.
9. Закон № 15-ЗКО «О программе социально-экономического развития Курской области на 2011–2015 годы» от 14.08.2012 года. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
10. Материалы деятельности Избирательной комиссии Курской области. – URL: www.kursk.vybory.izbirkom.ru/ik
11. Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности. – М., 1996; Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. – М., 2005; Кертман Г. Межличностное доверие в России // Социальная реальность. – 2006. – № 4.
12. Пясецкая Е. Н. Развитие взаимодействия власти и населения в социосистеме города **//** Казанская наука. – 2014. – № 5(71). – С. 333–336.
13. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем. Аналитический отчет Всероссийского Совета местного самоуправления – 2013. – URL: http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-rogrammy/interesnye-proekty/2722-usloviya-povysheniya-sotsialnoj-aktivnosti-grazhdan-v-reshenii-mestnykh-problem
14. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год / Общественная палата РФ. – URL: https://www.oprf.ru/files/doklad_grazdanskoe _obshestvo.pdf

Elena Pyasetskaya,
Candidate of Social Sciences, Associate Professor at the chair of Management and State and Municipal Government, Kursk State University, Kursk
rjahovska@mail.ru

The local community and municipal governance: transformation of the interaction

Abstract. The paper considers the local community as the basis for territorial self-organization and self-government of citizens and an agent of social control of municipal space. At the level of municipal self-government in the Russian regions the development of civic engagement is characterized by two contradictory trends. The degree of popular participation in matters of local governance is seen as an indicator of maturity of the local community.

Keywords: local community, municipal government, public activity of population.

References

1. Sorokin, P. A. (1993) *Sistema sociologii,* Moskva, Moscow, t. 1, p. 215 (in Russian).
2. Parsons, T. (1972) *Amerikanskaja sociologija. Perspektivy, problemy, metody*, Moskva, Moscow, p. 71.
3. Animica, E. G. (2000) *Osnovy mestnogo samoupravlenija*, Moscow, 415 p. (in Russian).
4. Zaslavskaja, T. I. (2002) *Societal'naja transformacija rossijskogo obshhestva: dejatel'-nostno-strukturnaja koncepcija*, Delo, Moscow, 567 p. (in Russian).
5. Mercer, B. (1957) *The American Community*. N. Y.; Tennis, F. (2002) *Obshhnost' i obshhestvo: osnovnye ponjatija chistoj sociologii*, St. Petersburg; Fukujama, F. (2006) *Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k procvetaniju.* Jurajt, Moscow; Giddens, Je. (2005) *Ustroenie obshhestva: Ocherk teorii strukturacii*, 2-e izd, Akademicheskij Prospekt, Moscow (in Russian).
6. Antip'ev, K. A. (2013) *Mestnye soobshhestva kak osnova mestnogo samoupravlenija: monogr*afija, Izd-vo Perm. nac. issled. politehn. un-ta, Perm', pp. 42–44 (in Russian).
7. Pripadcheva, I. V. (2014) “Metodika analiza prioritetnosti podhodov k izucheniju soci-al'no-jekonomicheskogo razvitija regiona”, *Auditorium*, № 2 (2), pp. 74–77 (in Russian).
8. Andrianov, A. Ju. (2015) “Autsorsing kak tehnologija municipal'nyh social'nyh funkcij”, *Koncept*, Sovremennye nauchnye issledovanija. Vypusk 3. Available at: http://e-koncept.ru/2015/85175.htm (in Russian).
9. *Zakon № 15-ZKO “O programme social'no-jekonomicheskogo razvitija Kurskoj oblasti na 2011–2015 gody” ot 14.08.2012 goda.* Dostup iz sprav.-pravovoj si-stemy “Konsul'tant Pljus” (in Russian).
10. *Materialy dejatel'nosti Izbiratel'noj komissii Kurskoj oblasti*. Available at: www.kursk.vybory.izbirkom.ru/ik
11. Zdravomyslov, A. G. (1996) *Potrebnosti. Interesy*. *Cennosti*, Moscow; Shtompka, P. (2005) *Sociologija. Analiz sovremennogo obshhestva*, Moscow; Kertman, G. (2006) “Mezhlichnostnoe doverie v Rossii”, *Social'naja real'nost'*, № 4 (in Russian).
12. Pjaseckaja, E. N. (2014) “Razvitie vzaimodejstvija vlasti i naselenija v sociosisteme goroda”, *Kazanskaja nauka*, № 5(71), pp. 333–336 (in Russian).
13. *Uslovija povyshenija social'noj aktivnosti grazhdan v reshenii mestnyh problem. Analiticheskij otchet Vserossijskogo Soveta mestnogo samoupravlenija – 2013*. Available at: http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-rogrammy/interesnye-proekty/2722-usloviya-povysheniya-sotsialnoj-aktivnosti-grazhdan-v-reshenii-mestnykh-problem (in Russian).
14. *Doklad o sostojanii grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii za 2012 god* / Obshhestvennaja palata RF. Available at: https://www.oprf.ru/files/doklad_grazdanskoe _obshestvo.pdf (in Russian).

Рекомендовано к публикации:
Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию *Received*	10.07.15	Получена положительная рецензия *Received a positive review*	13.07.15
Принята к публикации *Accepted for publication*	13.07.15	Опубликована *Published*	28.09.15

ISSN 2304-120X
www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015
© Пясецкая Е. Н., 2015