УДК 351.9:352 DOI: 10.12737/17869

Селиванова Е.С., директор, АНО «Агентств региональных социально - экономических проектов»
(Российская Федерация, г. Воронеж), e-mail: oktivlena@yandex.ru
Малахова О.В., кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал
(Российская Федерация, г. Орёл), e-mail:o.v.malahova@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Авторы концентрируют внимание на особенностях формирования системы общественного контроля на уровне местного сообщества. Анализируется потенциал системы местного самоуправления с точки зрения сфер общественного контроля, формулируется авторский подход к классификации авторов общественного контроля на локальном уровне. В качестве ключевых направлений общественного контроля со стороны граждан и общественных объединений на локальном (местном) уровне выделены: формирование местного бюджета и его расходование, экологическое состояние территории, благоустройство, ценообразование коммунальных платежей и другой спектр вопросов и демократических процедур.

Ключевые слова: общественный контроль, институты общественного контроля, органы местного самоуправления, ключевые направления общественного контроля, территориальное общественное самоуправление.

INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC CONTROL OVER ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS

Selivanova E.S. – Candidate of Political Sciences, Director of Autonomous Non-Commercial Organization «Agency of Regional Social and Economic Projects»
(Russian Federation, Voronezh), e-mail: oktivlena@yandex.ru

Malakhova O. V. – Candidate of Political Sciences, Docent, Associate Professor at the Department of Management and Public Administration, Orel branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Russian Federation, Orel); e-mail: o.v.malahova@mail.ru

Authors concentrate attention on features of formation of system of public control at the level of local community. Potential of system of local government is analyzed from the point of view of spheres of public control; author's approach to classification of authors of public control at the local level is formulated. The key directions of public control from the side of citizens and public associations at the local level are emphasized: formation of the local budget and its expenditure, ecological condition of the territory, improvement, pricing of utility payments and other range of questions and democratic procedures.

***Keywords*:** public control, institutes of public control, local governments, key directions of public control, territorial public self-government.

Исследователь проблемы философии политики К. Лефор отмечал, что «демократия достигает триумфа, только устанавливая разделение между гражданским обществом, где существуют мнения без власти, и либеральным светским государством, властью без мнений»[1]. Применительно к современной России институт местного самоуправления играет особую роль во взаимоотношениях государства и гражданского общества. С одной стороны, местное самоуправление законодательно отделено от государства, с другой – этот институт фактически имеет зависимость от вертикали власти. Современная российская концепция организации деятельности местного самоуправления, а тем более его роль и место в системе государственной власти в России, оставаясь продолжительное время полем для ожесточенных дискуссий, получили концентрированное выражение в рамках существующего законодательства. В соответствии с ним под местным самоуправлением в России понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»[2].

Понимание специфики деятельности органов местного самоуправления представлено в работе российского исследователя М.Б. Горного «Муниципальная политика и местное самоуправление в России». Отмечая то обстоятельство, что «в России пока нет современных отечественных научных концепций МСУ», автор приводит четыре основных подхода к МСУ, наиболее распространенных в западной современной общественно-политической мысли: локалистский подход, неомарксистский подход, теория общественного выбора и дуалистический подход[3]. В этом отношении локалистский подход к сущности общественного контроля имеет особое значение.

Что очень важно, органы местного самоуправления (представляющие интересы граждан и местных сообществ), по оценке П.В. Панова, «неизбежно производят феномен политического на местном уровне»[4], то есть задействованы в производстве локальной политики. И именно в рамках локальной (местной) политики реализуется и большинство практик общественного контроля. При этом местное самоуправление, с одной стороны, является для граждан и их ассоциаций объектом контроля, с другой – субъектом-партнером в процессе контроля над соблюдением и отстаиванием местных интересов граждан в рамках решения вопросов местного значения.

В отношении реализации общественного контроля на местном уровне российский исследователь В.Э. Гончаров указывает на то, что реальная «локальная демократия возможна в том случае, если различные элитные фракции предлагают членам местного сообщества свои варианты решения общих проблем и оставляют гражданам достаточный простор для участия в обсуждении, разработке и выполнении полити-

[1] Лефор К. Политические очерки (XIX-XX века) / Пер. с франц. – М.: РОССПЭН, 2000. – С. 49.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. –№3316. – URL: http://www.rg.ru/2003/10/08 /zakonsamouprav.html (Дата обращения: 03.05.2013).

[3] См. Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие. – СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011.

[4] Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров, гл. ред. и др. – М., 2008. – № 3: Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт / Ред.-сост. вып. – Л.Н. Верченов, В.А. Ковалев, П.В. Панов – С. 13.

ческого курса»[1]. Оптимальный же результат общественного контроля в рамках локальной демократии, по мнению В.Э. Гончарова, достигается в том случае, когда действия вовлечѐнных в политический процесс людей имеют следствием укрепление демократических институтов и увеличение общественного блага.

Стоит отметить, что под объектом местного самоуправления понимаются любые муниципальные образования, которые различаются по поселенческому (город, село) и территориальному (район) принципу. Таким образом, муниципальными образованиями являются и города с населением, превышающим 1 млн. человек, и поселки, где проживают несколько тысяч или сотен тысяч людей. Уровни местного самоуправления четко не определены, поскольку «основная возникающая здесь проблема связана с феноменом социетальной идентичности периферии»[2].

В качестве ключевых направлений общественного контроля со стороны граждан и общественных объединений на локальном (местном) уровне стоит выделять: формирование местного бюджета и его расходование, экологическое состояние территории, благоустройство, ценообразование коммунальных платежей и другой спектр вопросов и демократических процедур, которые Р. Даль охарактеризовал как обладание возможностью «воздействовать на те факторы, от которых зависит, удастся ли вам удовлетворять (и до какой степени) свои желания, т.е. получить свободу выбора, возможность строить свою жизнь»[3].

Не менее значимым аспектом исследования является рассмотрение акторов общественного контроля на локальном уровне, который имеет два круга – внутренний и внешний. Первый круг можно условно очертить пространственной локализацией и отнести к нему местные сообщества, равно как и граждан, чья жизнедеятельность либо профессиональная деятельность протекает на территории определенного муниципального образования (локальные общественные организации, неформальные группы). Внешний круг предполагает рассмотрение в качестве субъектов отдельных лиц и групп интересов «извне» (инорегиональные, федеральные, международные НПО, СМИ, гражданские инициативы и движения и др.). На основе мониторинга обширного массива печатных и электронных средств массовой информации (как федеральных и региональных, так и муниципальных) в рамках первого круга логично выделять наиболее активных субъектов общественного контроля на локальном уровне следующие группы: территориальное общественное самоуправление (ТОСы), общественные организации малого и среднего бизнеса, локальные сетевые сообщества, а также местные СМИ.

Прежде всего отличительной чертой гражданской активности на местном уровне является наличие организационно-правовой формы объединения граждан, получившей в действующем российском законодательстве название «территориальное общественное самоуправление» (ТОС), под которым в документе понимается «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»[4].

В период 90-х годов данные структуры формировались стихийно для решения конкретных проблем жителей, не имея правовой базы и финансирования. В 2000-е годы под деятельностью ТОСов формируется основа, в том числе дающая возможность для общественного контроля. ТОС законодательно закреплено как микроформа, микроинститут низовой активности и участия граждан в решении вопросов их жизнедеятельности, объединяю-

[1] Гончаров В.Э. Технологии локальной демократии (методическое пособие для местных активистов). – СПб.: Политические технологии, 2010.– С. 18.

[2] Гончаров Д.В. Структура территориальной политики в России // Полис. – 2012. – №3. – С. 63–74. – С. 63.

[3] Даль Р. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. – М.: Аспект Пресс, 2000. –С. 54.

[4] Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. - №3316. – URL: http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html (Дата обращения: 03.05.2013).

щий их на территории от подъезда многоквартирного жилого дома до сельского населенного пункта. Однако на практике становление института ТОС сопряжено с рядом проблем. В частности, весьма затруднительны ситуации, при которых муниципальные власти не всегда заинтересованы в организации ТОСов, а тем более не стремятся развивать активность жителей подведомственных территорий, поскольку зависят в большей степени не от населения, а от вышестоящего уровня публичной власти[1], что в отдельных случаях приводит к созданию бездеятельных и лояльных к муниципальным властям ТОСов.

Количество эффективно действующих ТОСов в муниципальном образовании или в целом в регионе, можно считать одним из первых признаков развития «низовой» гражданской самоорганизации, если не индикатором эффективности местного самоуправления в целом[2]. И в данном случае в ТОСах, созданных по инициативе граждан, «заложены два ключевых признака – привязка к территории (территориальный аспект) и общественный характер управления (социальный аспект)»[3]. Фактически ТОСы способствуют формированию условий для действенного общественного контроля на локальном уровне.

Еще одним немаловажным субъектом общественного контроля на местном уровне следует признать общественные организации малого и среднего бизнеса. Данные организации, отстаивая интересы входящих в них бизнес-структур, в широком смысле выступают на стороне членов семей владельцев и сотрудников организаций малого и среднего бизнеса.

Следует отметить, что именно структуры малого и среднего бизнеса во многом формируют налогооблагаемую базу муниципального образования. А учитывая, что регулирование малого бизнеса осуществляется преимущественно на местном уровне, экономические интересы малого бизнеса фокусируются на органах местной власти. Это те предприниматели, которые, по выражению Дж. Дьюи, осознали важность последствия «деятельности определенных людей и ассоциаций для всех остальных людей, … непосредственные контакты, взаимоотношения «лицом к лицу» приводят к возникновению общности интересов и появлению общих ценностей»[4].

Обращаясь непосредственно к имеющимся вопросам местного значения, отметим, что в ряду прочих достаточно остро в городских округах и городских поселениях стоит проблема точечной застройки, которая не только искажает визуальную городскую среду, но и зачастую вызывает опасения в безопасности тех или иных строений и серьезное недовольство жителей. Соответственно разрешение данных вопросов становится предметом деятельности локальных сетевых сообществ или отдельных граждан, которых в данном отношении полагаем возможным отнести к субъектам общественного контроля на муниципальном уровне.

Некоторые российские исследователи отмечают, что «если раньше государство планировало целостную территориальную – региональную, городскую, поселковую – систему и отвечало за ее реализацию (выделяя финансы, материальные и иные ресурсы, готовя кадры под новые сооружения), то сегодня, в ситуации множественности субъектов, действующих на территории, и отказа государства от многих своих функций, развитие городов фактически пущено на самотек. Города должны самостоятельно выживать в межгородской и межтерриториальной конкуренции за инвестиции»[5].

---

[1] См. Бутырина М.В. Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в решении вопросов местного значения // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22-24 ноября 2012 г. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2012. – С.47.

[2] Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – №9. – С. 16– 23.

[3] Боженов С. Роль общественного самоуправления в стратегическом развитии территории // Муниципальная власть. – 2009. – №3. – С. 65.

[4] Дьюи Дж. Общество и его проблемы. Перевод с англ. И.И Мюрберг, А.Б. Толстова, Е.Н. Косиловой. – М.: Идея-Пресс, 2002. – С. 31– 32.

[5] Сазонов Б.В. Партнерство как инструмент местного самоуправления и городского развития // Местное

В процессе становления практик общественного контроля на муниципальном уровне важное значение имеют прецедент и креативное технологическое исполнение, в результате которых формируется традиция. По сути этот процесс, по выражению Ф. Бенетона, основан на демократическом принципе и «подразумевает равную свободу-участие в публичной сфере. Тем самым он институционализирует конфликты и урегулирует их при помощи мажоритарного решения»[1].

Местные СМИ как акторы общественного контроля также инициируют привлечение внимания к вопросам местного значения. И в данном отношении речь идет не только о муниципальных СМИ, учредителями которых в большинстве случаев являются местные администрации (это обстоятельство становится причиной редакционной политики умолчания по наиболее острым вопросам муниципальной территории), но и о СМИ, распространяющихся на территории муниципального образования и учрежденных негосударственными юридическими или частными лицами.

Не менее перспективным в плане институционализации общественного контроля стоит рассматривать и направление по повышению потенциала субъектов общественного контроля. И связано оно прежде всего с повышением уровня гражданского образования представителей локальных сетевых сообществ. Для этого необходимы «целенаправленные усилия армии специалистов-социотехников, нужны азы гражданского образования, которые бы помогли изменить характер взаимоотношений по линии власть–народ»[2]. Как отмечают эксперты, для этих целей «можно использовать профессионально подготовленных людей, так называемых «аниматоров», которые запускают процесс организации какого-то социального проекта. Когда в этих новорожденных сообществах появляется лидер, способный его возглавить, аниматор переходит к созданию другой организации. Муниципалитетам надо искать и готовить таких профессионалов»[3].

Следует отметить, что субъектами общественного контроля из так называемого внешнего круга могут быть обладающие авторитетом в определенной сфере граждане либо ассоциации граждан, привлеченные или приглашенные представителями местного сообщества муниципального образования.

Локальные сообщества в процессе общественного контроля над деятельностью местной власти активно привлекают в качестве партнеров инорегиональные и федеральные СМИ, обеспечивающие высокий эффект в достижении необходимых решений[4]. Стоит также отметить, что органы местного самоуправления являются не только объектом общественного контроля, но и активным субъектом действий вышестоящих органов власти, государственной политики, реализуемой региональными и федеральными структурами на их территории. И это происходило в период 90-х годов и в 2000-е годы. Прежде всего, это касается проблем межбюджетных отношений, налогов, размещения вредных производств, проблем занятости и наиболее острой проблемы сегодняшнего дня – проблемы бедности.

Как отмечают представители экспертного сообщества, «одной из основных проблем разработки стратегии борьбы с бедностью является достоверная информация о масштабах бедности на уровне поселений»[5], которая требует мониторинга ситуации и общественного контроля. В этом отношении возникает естественный союз жителей территории и муниципалитетов в плане транзакций, поскольку цели парт-

самоуправление в современной России. – М.: ИСР-МО «Малые города». – Владимир, 2007. – С. 146– 152..

[1] Бенетон Ф. Введение в политическую науку / Пер. с фр. – М.: Весь Мир, 2002. – С. 313.

[2] Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организаторов. Серия «Библиотека местного самоуправления», Вып. 63. М.: МОНФ. – 2007. – С. 47.

[3] Субоч *Д.* Гражданскую активность формирует среда // Информационный вестник «Муниципальный дом» – 2013. – №12. – С. 2.

[4] Кошкин А.П., Мельков С.А. Коммуникации власти с российским обществом: проблема институционализации политико-общественных импульсов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 1. – С. 54-61.

[5] Ванеев О. Проблемы городской бедности: муниципальная политика и практика // Человек и труд. – 2010. – №2. – С. 35.

неров единые. Поскольку в период 2000-х годов муниципалитеты как органы местной власти оказались встроены в единую вертикаль власти, органы МСУ, за редким исключением, действовали в плане контроля за реализацией государственной политики на их территории только опосредованно. Формировалась и более разветвленная сеть общественных формирований муниципалитетов: Ассоциация малых и средних городов России, общественная организация «Всероссийский совет местного самоуправления», «Клуб мэров», «Клуб глав муниципальных образований», «Клуб глав муниципальных депутатов», Общероссийский конгресс муниципальных образований.

Данные структуры, с одной стороны, стали площадкой для обсуждения требований общественных формирований граждан, связанных с социально-экономическим развитием территорий, с другой – они оформлялись как лоббистские объединения с целью продвижения предложений органов МСУ и граждан в плоскость принятия политических решений, включая расширение возможностей контроля над принимаемыми решениями на региональном и федеральном уровнях, касающимися социально-экономических проблем территорий, взаимоотношений местных сообществ с бизнес-структурами и инвестпроектами.

Библиография/ References:

1.Лефор К. Политические очерки (XIX–XX века) / Пер. с франц. – М.: РОССПЭН, 2000. – 368 с.

2.Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие . – СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011. – 196 с.

3.Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров, гл. ред. и др./Политическая наука: Сб. науч. трудов/ РАН. ИНИОН. – М., 2008. – № 3:

4.Гончаров В.Э. Технологии локальной демократии (методическое пособие для местных активистов). – СПб.: Политические технологии, 2010. – 37 с. – С. 18.

5.Гончаров Д.В. Структура территориальной политики в России // Полис. – 2012. – №3. – С. 63-74. – С. 63.

6.Даль Р. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 208 с.

7.Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – №9. – С. 16-23.

8.Боженов С. Роль общественного самоуправления в стратегическом развитии территории // Муниципальная власть. – 2009. – №3. – С. 61-65.

9.Дьюи Дж. Общество и его проблемы. Перевод с англ. И.И Мюрберг, А.Б. Толстова, Е.Н. Косиловой. – М.: Идея-Пресс, 2002. – 160 с. – С. 31-32.

10.Сазонов Б.В. Партнерство как инструмент местного самоуправления и городского развития // Местное самоуправление в современной России. – М.: ИСРМО «Малые города». – Владимир, 2007. – 440 с.

11.Бенетон Ф. Введение в политическую науку / Пер. с фр. – М.: Весь Мир, 2002. – 368 с.

12.Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организаторов. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 63. М.: МОНФ. – 2007. – 208 с.

13.Субоч Д. Гражданскую активность формирует среда // Информационный вестник Муниципальный дом. – 2013. – №12. – С. 2-3.

14.Кошкин А.П., Мельков С.А. Коммуникации власти с российским обществом: проблема институционализации политико-общественных импульсов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 1. – С. 54–61.

15.Ванеев О. Проблемы городской бедности: муниципальная политика и практика // Человек и труд. – 2010. – №2. – С. 35–37.

1.Lefor K. Politicheskie ocherki (XIX-XX veka) / Per. s franc. – M.: ROSSPEHN, 2000. – 368 s.

2. Goncharov D.V. Struktura territorial'noj politiki v Rossii [Struktur's potters of territorial policy in Russia] // Polis. – 2012. – №3. – S. 63-74. (In Russ).

3.Dal' R. O demokratii / Per. s angl. A.S. Bogdanovskogo; pod red. O.A. Alyakrinskogo. – M.: Aspekt Press, 2000. – 208 s. (In Russ).

4.Ustinovich E.S., Novikova T.P. Sovremennye teorii gosudarstvennogo upravleniya: osnovnye koncepcii i harakteristiki [Modern theories of public administration: main concepts and characteristics] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2011. – №9. – S.16-23. (In Russ).

5.Bozhenov S. Rol' obshchestvennogo samoupravleniya v strategicheskom razvitii territorii [Rol of public self-government in strategic development of the territory] // Municipal'naya vlast'. – 2009. – №3. – S. 61-65. (In Russ).

6.Sazonov B.V. Partnerstvo kak instrument mestnogo samoupravleniya i gorodskogo razvitiya // Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii. – M.: ISRMO «Malye goroda». – Vladimir, 2007. – 440 s. (In Russ).

7.Kokarev I.E. Mestnye soobshchestva i mestnoe samoupravlenie: tekhnologii uchastiya. Posobie dlya organizatorov. Seriya «Biblioteka mestnogo samoupravleniya», Vypusk 63. M.: MONF. – 2007. – 208s. (In Russ).

8.Suboch D. Grazhdanskuyu aktivnost' formiruet sreda [Civil activity Wednesday] // Informacionnyj vestnik Municipal'nyj dom. – 2013. – №12. – S. 2-3. (In Russ).

9.Koshkin A.P., Mel'kov S.A. Kommunikacii vlasti s rossijskim obshchestvom: problema institucionalizacii politiko-obshchestvennyh impul'sov [Communications of the power with the Russian society: problem of an institutionalization of political and public impulses]// Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. – 2010. – № 1. (In Russ).

10.Vaneev O. Problemy gorodskoj bednosti: municipal'naya politika i praktika [Problems of city poverty: municipal policy and practice] // CHelovek i trud. – 2010. – №2. – S.35-37. (In Russ).