

Институционально-правовой аспект формирования социальной базы местного самоуправления

Мочалов Артур Николаевич,

Уральская государственная юридическая академия
(г. Екатеринбург) - заместитель директора Института юстиции, доцент кафедры конституционного права, кандидат юридических наук

Социальная база местного самоуправления

Это совокупность жителей муниципального образования:

- **готовых к участию и участвующих** в муниципальных выборах, референдумах, собраниях или конференциях по месту жительства;
- **способных проявлять себя** в других формах участия населения в местном самоуправлении;
- **реализующих право на участие в решении вопросов местного значения** (через различные социальные практики) или, по крайней мере, **ориентированных на это** (И.В. Мерсиянова).

В идеале социальную базу МСУ образует все местное сообщество. В настоящее время, по оценкам экспертов, **в социальную базу входит порядка 91% взрослого населения** (остальные 9% - группа аутсайдеров, не обладающих признаками принадлежности к социальной базе).

Местное сообщество (и его составная часть – социальная база МСУ) может быть представлено как социальная сеть; как система индивидов и их групп, находящихся в постоянном взаимодействии, обладающих формальными и неформальными связями друг с другом.

Формы реализации права на местное самоуправление непосредственно населением

(согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ)

Формы прямого волеизъявления граждан

- Муниципальные выборы;
- Местный референдум;
- Голосование (по преобразованию/изменению границ муниципального образования, по отзыву выборных лиц МСУ);
- Сход граждан (в поселениях с числом избирателей не более 100 человек).

Формы участия населения в местном самоуправлении («демократия участия»)

- Собрания и конференции граждан;
- Публичные слушания;
- Территориальное общественное самоуправление (ТОС);
- Опросы граждан;
- Правотворческая инициатива граждан;
- Обращения граждан в органы МСУ, муниципальные предприятия и учреждения;
- Иные формы (участие в местных общественных объединениях; проведение публичных мероприятий, акций и др.)

Некоторые индикаторы социальной базы МСУ

«Индикаторы развития»

Ответы респондентов	%
Испытывают потребность принести пользу людям	76%
Готовы помогать другим людям	54%
Готовы принимать участие в общественных акциях	50%
Положительно относятся к активистам	46%
Имеют дружеские или в целом нормальные отношения с соседями	78%
«Существуют мотивы, способные подвигнуть их соседей на участие в общественной жизни»	72%
«Для меня является важной возможностью оказывать влияние на принятие решений, от которых зависит жизнь города (села, поселка) и всей страны»	51%
Принимали участие в мероприятиях, организованных по месту жительства	52%

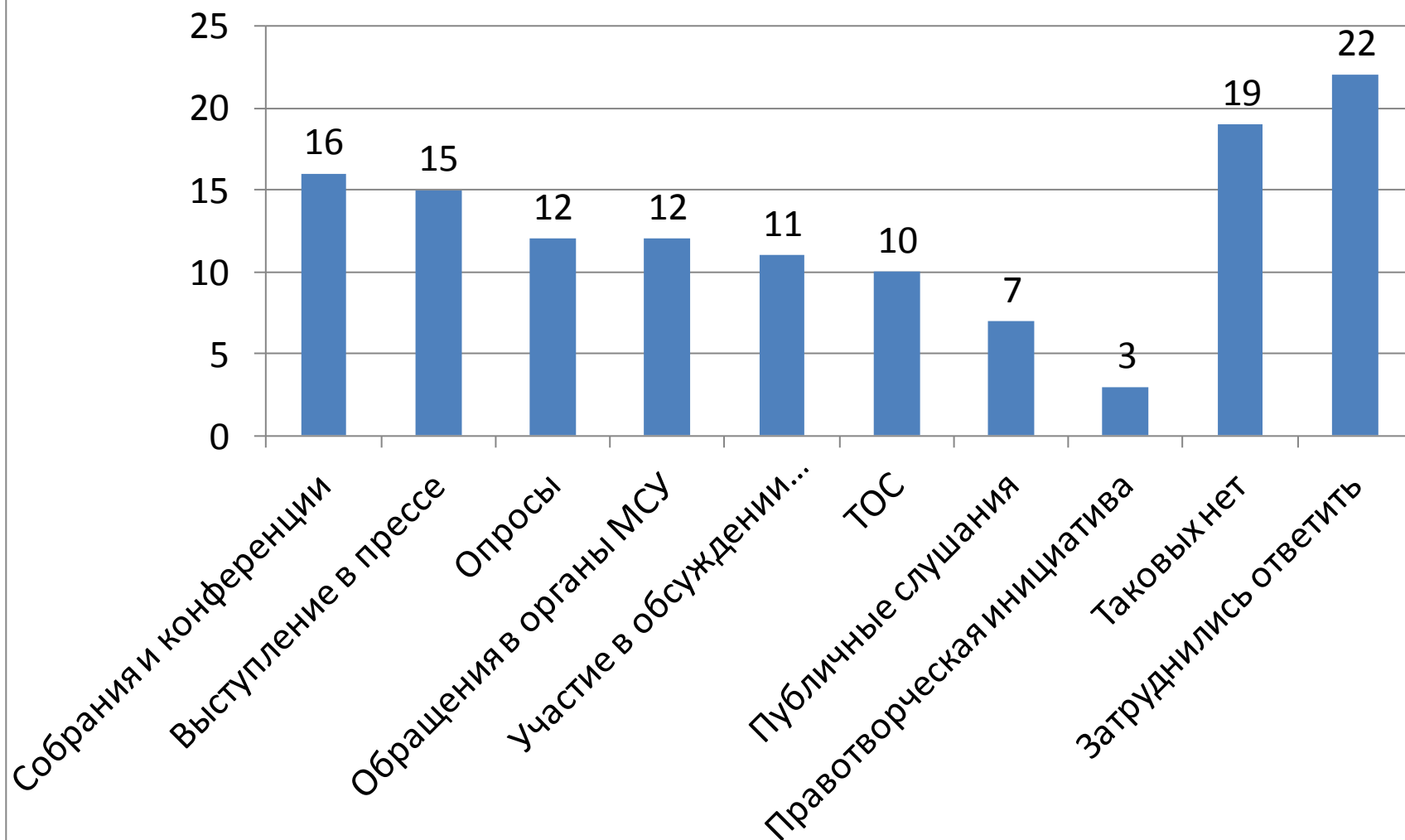
«Индикаторы сдерживания»

Ответы респондентов	%
Не видят эффективных форм участия населения в местной жизни или затрудняются их назвать	41%
Ничего не слышали о территориальном общественном самоуправлении (ТОС)	83%
Не готовы работать в качестве добровольцев	61%
Не верят в возможность влияния на принятие решений	38%
«Активному участию населения в МСУ препятствует индивидуализм граждан»	33%
«Активному участию населения в МСУ препятствует низкое доверие властям»	23%
«Населению присуще безразличие к общим делам»	28%

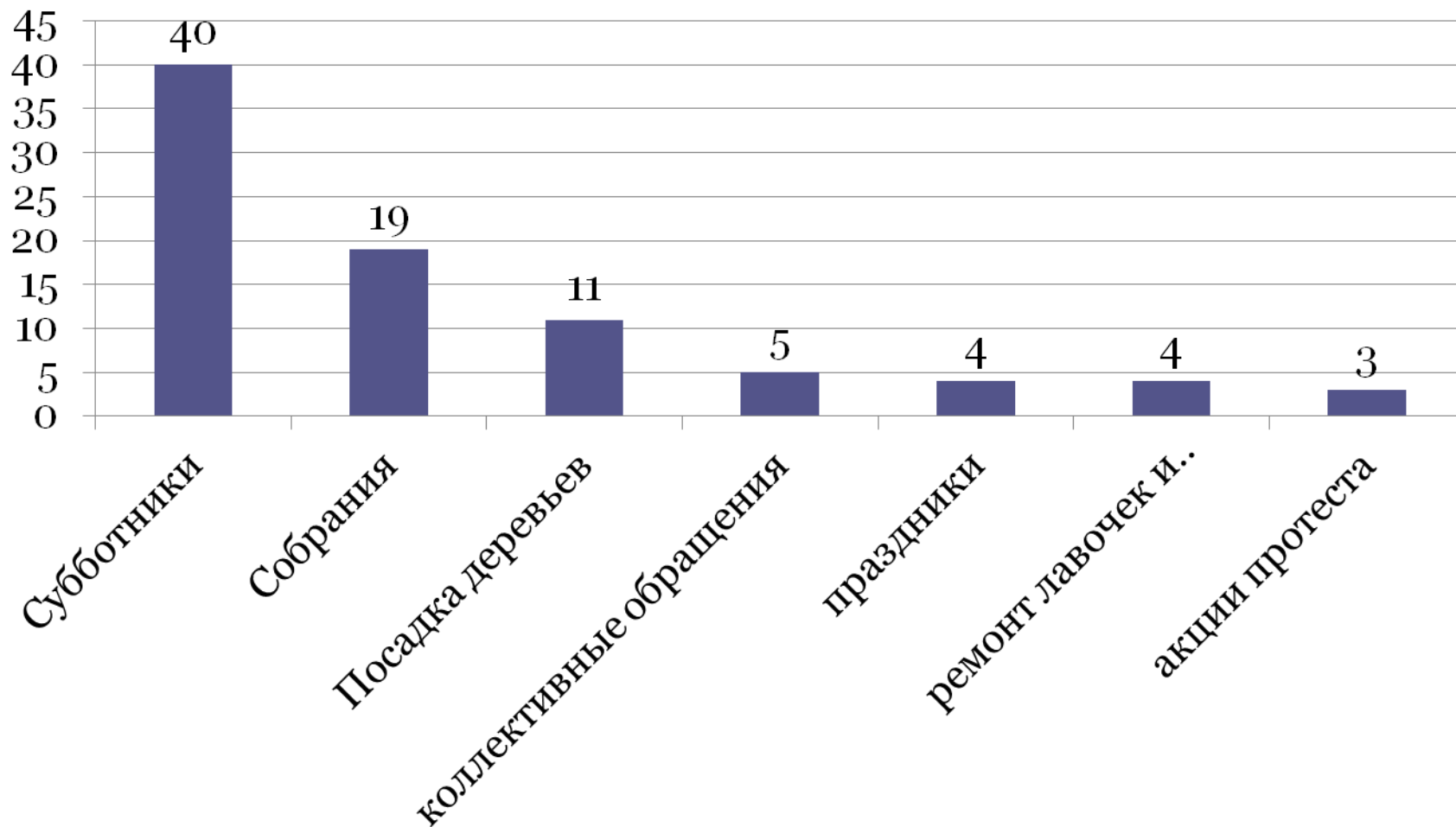
Здесь и далее источник:

http://www.hse.ru/org/hse/aup/research/monitoring/mcs/inf_ormmcs

Эффективные формы участия населения в решении местных дел по мнению населения, %



В каких формах участия в решении публичных дел вы участвовали за последние 3 года, % (2007)



Основная проблема формирования социальной базы МСУ

В российском обществе отчетливо проявляется стремление значительной части населения участвовать в выработке решений по общественно значимым вопросам. В то же время, данное стремление является по большей части нереализованным, носит преимущественно потенциальный характер, поскольку существующие (институционализованные в законодательстве) формы гражданского участия населения на местном уровне явно не пользуются популярностью.

Роль институтов в решении проблемы формирования социальной базы МСУ

Институты - общепринятые правила и стереотипы поведения в обществе, которые уменьшают неопределенность, структурируя общественную жизнь, организуют взаимоотношения между людьми и задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия (*Д. Норт*).

Институты формируют определенные **модели поведения и взаимодействия**, в том числе в сфере местного самоуправления. Отсутствие устоявшихся институтов порождает неопределенность, лишает акторов поведенческих ориентиров и дезорганизует социальное взаимодействие.

- **60%** опрошенных (2007) заявили, что стали бы проявлять более высокую гражданскую активность по месту жительства, если бы вокруг было больше таких людей, с которыми у них много общего.
- **72%** от числа опрошенных убеждены в том, что существуют мотивы, способные подвигнуть их соседей на участие в общественной жизни (наиболее распространенные среди них – возможность благоустроить территорию (44%), гарантии результативности общественной деятельности (24%), уверенность в том, что другие жители тоже будут участвовать в общественной жизни (21%), возможность заработать (22%), возможность решить личную проблему (13%), стремление помочь людям (11%)
- **10%** полагают, что препятствием гражданской активности является неуверенность в том, что и другие жители будут принимать участие в решении вопросов местной жизни;
- **13%** отметили низкий уровень взаимного доверия граждан.

Приведенные индикаторы свидетельствуют об отсутствии в российском обществе принимаемых и признаваемых большинством населения образцов поведения (или институтов) в сфере осуществления местной власти – того, что можно было бы назвать культурой участия в МСУ. Это создает неуверенность, эффект постоянной «оглядки на соседа».
В то же время налицо – спрос на такие институты.

Институты

формальные

неформальные

Модели поведения, устанавливаемые исходящими от государства или органов местного самоуправления нормативно-правовыми актами, обладающими признаком общеобязательности

Формальные институты =
= НОРМЫ ПРАВА
(3 уровня: федеральный, региональный, местный)

Модели поведения, складывающиеся в каждом конкретном местном сообществе в силу существующих в нем исторических и иных местных традиций, в результате систематического повторения определенных социальных практик.



Взаимное влияние

Рабочая гипотеза

Посредством правовых норм (как на государственном, так и на муниципальном уровнях) можно управлять институтами в сфере участия населения в МСУ и тем самым оказывать воздействие на процесс формирования социальной базы МСУ.

В этом проявляется институционально-правовой аспект социальной базы МСУ.

Почему правотворческая инициатива граждан не признается обществом в качестве эффективной формы участия в МСУ?

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ПИГ может вноситься инициативной группой, численность которой определяется самим муниципальным образованием и не может превышать **3%** от числа избирателей в соответствующем МО.

- -г. Ревда: инициативная группа (20 чел). + 200 подписей; вносятся текст проекта МПА и пояснительная записка;
- -г. Верхняя Пышма: проект МПА вносится инициативной группой (15 чел.), также вносится пояснительная записка;
- -г. Красноуфимск, г. К-Уральский: инициативная группа (по месту жительства, месту работы, в общественных объединениях); регистрация инициативной группы + 3% подписей (Красноуфимск – **1000**, К-Уральский – **4500(!!!)**);
- -г. Серов: инициативная группа 10 чел. + 2% подписей (**1500**);
- -г. Североуральск: проект МПА вносится инициативной группой (100 чел.); уведомление за 10 дней, также вносятся пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, листок согласования, заключение Коллегии (!?).

Издержки – собрать несколько тысяч подписей жителей, пройти ряд сложных формальных процедур

Результат - ?

Почему ТОС не признается большинством в качестве эффективной формы участия в МСУ?

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: рамочное регулирование в ст. 27 Федерального закона № 131, которое требует конкретизации в муниципальных нормативно-правовых актах, с учетом существующих местных традиций.

Однако на практике в большинстве муниципальных образований такая конкретизация затрагивает лишь вопросы создания и регистрации ТОСов, создавая своеобразные «барьеры входа» (отнюдь не обусловленные какими-либо равноценными благами на «выходе»), и не касается конкретных форм и методов реализации общественных инициатив в рамках данного института, не вводит гарантий поддержки (материальной, информационной, организационной) со стороны местной власти и гарантий учета мнения органов ТОС при решении вопросов местного значения.

Издержки – достаточно сложные формальные процедуры регистрации, необходимость мобилизации значительной части населения микротерритории

Результат - ?

Какие формальные институты могли бы предусматривать муниципальные образования в своих муниципальных правовых актах?

- **Соразмерные** предполагаемым целям и учитывающие социальные характеристики местного населения процедуры реализации форм участия населения в МСУ;
- Расширенные (в сравнении с минимальным набором, установленным в ФЗ № 131) гарантии учета мнения населения, вовлеченного в социальные практики «демократии участия», при принятии решений по вопросам местного значения;
- Механизмы систематического стимулирования социальной активности граждан, в том числе меры поощрения;
- Гарантии информационного обеспечения социальных практик «демократии участия», освещения в СМИ;
- Формы муниципальной поддержки (в том числе материальной) проектов, реализуемых в рамках ТОС и иных подобных социальных практик.

Выводы

1. Создавая формальные институты на местном уровне (внутри рамочного регулирования, установленного федеральным законодателем), органы местного самоуправления имеют возможность стимулировать участие граждан в осуществлении МСУ, поскольку...
2. ...население предъявляет достаточно ярко выраженный спрос на такие институты. Предложение качественных формальных институтов в данной сфере способно вызвать положительную ответную реакцию местного сообщества и сформировать в целом устойчивые модели поведения.
3. Однако в настоящее время наблюдается дефицит предложения таких институтов, поскольку в большинстве случаев муниципальные правовые акты, регулирующие данные отношения, повторяют рамочные положения законодательства, не вводят дополнительных гарантий, а лишь предусматривают дополнительные несоразмерные барьеры реализации подобных социальных практик.
4. Предлагается разработать модельный СТАНДАРТ участия населения в осуществлении МСУ, который мог бы служить ориентиром при разработке органами МСУ муниципальных правовых актов по данному вопросу.

Благодарю за внимание!

© А.Н. Мочалов, 2013
art-m2006@yandex.ru