ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

К ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ. ОТ КОМИТЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКВЕ К СОВРЕМЕННОМУ МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

Козлова Т. З.

доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук (Россия), 117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, tatiana_kozlova@mail.ru

УДК 352(470)(091):[316.33:35]
ББК 63.3(2)6-334+60.561.322

Одним из основных принципов гражданского общества является участие его членов в управлении социальным развитием общества, Это значит – влиять на процессы разработки, принятия и реализации управленческих решений. В этом методология, т.е. теория об участии граждан в решении проблем на местах своего проживания.

Объектом исследования является местное самоуправление.

Предметом исследования – трансформация местного самоуправления.

Цель работы – проанализировать в историческом ракурсе местное самоуправление, которое имело место быть в СССР (в Москве в 80-е на основе Закона СССР о местном самоуправлении годы были созданы комитеты общественного самоуправления) с местным самоуправлением в современной России.

Значительный интерес в этом историческом анализе представляет не только местное самоуправление (оно было повсеместно в СССР), а создание в Москве в 80-е годы комитетов общественного самоуправления (КОСов). Они были организованы жителями микрорайонов в Москве в связи возникновением на их территориях проблем, которые жители пытались решить сами. Первые КОСы были созданы в таких микрорайонах Москвы, как Арбат (пожилые люди не хотели уезжать в другие места города), как Братеево –новый жилой комплекс с очень плохой экологией, как Гольяново – район с отсутствием культурных учреждений. Руководство Москвы поддержало организацию этих комитетов. Моссовет разработал «Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета народных депутатов г.Москвы».

В связи с изменением социально-экономической формации, распадом СССР изменилось и местное самоуправление. По закону РФ от 1993 г. местное самоуправление –это муниципалитеты. Институт социологии РАН провёл репрезентативное исследование среди граждан страны (2016 г.). Среди вопросов были такие: какое значение для россиян имеет местное самоуправление. Оказалось значительное. Но вот доверяет самоуправлению меньше четверти населения страны. Примерно столько же граждан может влиять на муниципалитеты. В чём здесь дело? В том же исследовании Института социологии респондентам был задан вопрос, насколько для них важно участие в общественной работе, интерес к политике. Только 10 % по всем возрастным группам ответили утвердительно на этот вопрос. Люди не вовлечены в общественную жизнь, которая является важным показателем состояния гражданского общества.

Учёные, занимающиеся самоуправлением, предлагают разрабатывать социальные технологии с целью привлечения граждан к участию для решения злободневных вопросов на территориях их проживания.

Ключевые слова: история местного самоуправления, комитеты общественного самоуправления, трансформация местного самоуправления, органы местного самоуправления.

© Козлова Т. З., 2018

Козлова Т. З.

ON THE HISTORY OF LOCAL SELF-GOVERNANCE: FROM THE COMMITTEES OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN MOSCOW TO THE MODERN SELF-GOVERNANCE

Kozlova T. Z.

doctor of Sociology, Leading Researcher, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences (Russia), 117218, Russia, Moscow, Krzhizhanovsky str., 24/35, tatiana_kozlova@mail.ru

One of the main principles of civil society is the participation of its members in the management of the social development of society. This means – to influence the development, adoption and implementation of managerial decisions. In this methodology, i.e. the theory of citizens' participation in solving problems in their places of residence.

The object of the study is local government.

The subject of the study is the transformation of local self-government.

The purpose of the work is to analyze from a historical perspective the local government that took place in the USSR (in Moscow in the 80th on the basis of the Law of the USSR on local self-government, the years of the committees of public self-government were established) with local self-government in modern Russia.

Of considerable interest in this historical analysis is not only local self-government (it was ubiquitous in the USSR), but the creation in Moscow in the 80 years of committees of public self-government (KOS). They were organized by residents of micro-districts in Moscow in connection with the appearance on their territories of problems that the residents tried to solve themselves. The first KOS were created in such microdistricts of Moscow as Arbat (elderly people did not want to leave for other places in the city), like Brateevo-a new residential complex with very poor ecology, like Golyanovo-rayon with the lack of cultural institutions. The leadership of Moscow supported the organization of these committees. The Moscow City Council developed an "Approximate Provision on Public Self-Government on the Territory of the District Soviet of People's Deputies of Moscow."

In connection with the change in socio-economic formation, the disintegration of the USSR has also changed local self-government. Under the RF law of 1993, local self-government is municipalities.

The Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences conducted a representative study among the citizens of the country (2016). Among the questions were: what significance does local government have for Russians? It turned out to be significant. But now less than a quarter of the country's population trusts in self-government. Approximately the same number of citizens can influence municipalities. What's the matter here? In the same study of the Institute of Sociology respondents were asked how important it is for them to participate in public work, interest in politics. Only 10 % of all age groups answered yes to this question. People are not involved in public life, which is an important indicator of the state of civil society.

Scientists engaged in self-management propose to develop social technologies in order to attract citizens to participate in solving topical issues in their territories

Key words: history of local self-government, committees of public self-government, transformation of local self-government, local self-government bodies.

Одним из основных принципов гражданского общества является участие его членов в управлении социальным развитием общества, Это значит – влиять на процессы разработки, принятия и реализации управленческих решений.

В восьмидесятых годах прошлого столетия в рамках Советов народных депутатов образовались территориальные органы самоуправления – комитеты общественного самоуправления. Их создание было определено Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»»[1]. В Законе было сказано, что «Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды»[1, ст. 1] и далее: «Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов; домовые,

уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии» [1, ст. 2]

Основным звеном системы самоуправления являлись Советы народных депутатов. Они вправе образовывать территориальные органы управления. В Закон включены такие пункты, как: 1) понятие, система и принципы местного самоуправления; 2)экономическая основа местного самоуправления; 3) финансовая основа местного самоуправления; 4) гарантия местного самоуправления.

В результате утверждения этого Закона Комитеты общественного самоуправления («органы территориального общественного самоуправления» – так они названы в Законе) получили как экономический, так и определённый политический статус .

В Москве первые комитеты общественного самоуправления (КОСы) возникли в результате пробудившейся социальной активности жителей микрорайонов в связи с необходимостью решения какого-то актуального вопроса в микрорайоне. Первый комитет общественного самоуправления возник на Арбате 1986 году. Проблемы у жителей Арбата заключались, как в организации работы с трудными подростками, так в несправедливом расселении коренных москвичей из Центра на окраины города. Жителями был создан общественный центр «Наш Арбат» Представители Центра считали, что для жителей Арбата должен быть создан переселенческий фонд в рамках Садового кольца. Общими усилиями жителей Арбата проблемы с помощью руководства города удалось решить [2].

Второй КОС был создан жителями микрорайона Братеево. Это объяснимо. Братеево – юго-восточный микрорайон города Москвы. В то время в Москве не было более экологически загрязнённого района. Братеево –новая застройка. Этот район лежит в низине. Обрамляли его около десяти экологически вредных предприятий. Назовём несколько из них: Московский нефтеперерабатывающий завод, Коксогазовый завод в городе Видном, литейно-механический завод рядом, крупнейшая в Европе ТЭЦ-22. Кроме этих предприятий на территории Братеево собирались строить полиграфический комбинат. Вот в это время жители Братеево и создали инициативную группу, которая обратилась в Красногвардейский район с просьбой утвердить Временное положение о Комитете общественного самоуправления микрорайона Братеево [3]. Основная задача КОСа Братеево – решительная борьба за улучшение окружающей среды на их территории. На территории этого микрорайона был разбит парк с аттракционами, построены бассейн и стадион «Малые Лужники». Территория была озеленена. КОС занимался и другими актуальными вопросами жителей. Например, добился строительства новой школы, т.к. прежняя была переполнена [4].

Вторым после КОСа Братеево на сессии народных депутатов Куйбышевского района был утверждён КОС «Северное Гольяново» Причиной возникновения инициативной группы явилось отсутствие не только в этом микрорайоне, но во всём Куйбышевском районе ряда учреждений соцкульбыта (дома пионеров, бассейна и др.) У этого КОСа был ряд проблем, которые требовали незамедлительного решения, например, постройка новой средней школы, т.к. дети учились в три смены, детской поликлиники и др. [5].

Надо сказать, что КОСы занимались разными проблемами, которые возникали на их территории. Кроме экологии, это и занятия с трудными подростками, и забота о молодых мамах и др. В Москве было создано около 100 комитетов общественного самоуправления

В сентябре 1989 г. на совещании представителей КОСов и инициативных групп Москвы в докладе отдела по работе Советов Моссовета комитеты общественного самоуправления были обозначены как органы, представляющую советскую власть на месте, как общественное самоуправление. В первой половине 1989 г. отдел по работе с Советами Моссовета в помощь КОСам разработал «Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета депутатов г. Москвы» [6]. Это положение явилось основой для более детальной разработки положений КОСов с учётом их конкретных условий. В них излагался порядок образования органов общественного самоуправления их полномочия.

Немаловажной проблемой в деятельности КОСов явились финансовые дела. КОСы могли открывать в банках собственные счета. Откуда эти счета поступают? Вот их источники:

1. Уставной фонд. Его даёт райсовет.
2. Различные отчисления за спортивную работу в районный спорткомитет от различных организаций.
3. 2 % от квартплаты на культмассовую работу (от РЭУ).
4. Отчисления от кооперативов – 1–10 % доходов.
5. Добровольные взносы от граждан микрорайона и предприятий на территории микрорайона.
6. Средства, заработанные от собственной деятельности: клубы досуга, ярмарки, хоздоговорные работы и др.
7. Заёмные средства в банке [7].

Работа в первых КОСах «Северное Гольяново» и «Арбат» предусматривала штатное расписание активистов этих комитетов, которые получали зарплату и занимались только делами комитетов [7].

В 90-е годы в связи со сменой социально-экономической формации в стране местные комитеты прекратили свою деятельность. Согласно конституции

РФ 1993г основной формой самоуправления в России стали муниципальные образования [8].

В 2003 г. был разработан и утверждён Государственной Думой закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. К 2018 г. внесены поправки в закон 2003 г. В настоящее время закон о самоуправлении выглядит так: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями на 29 июля 2018 года) [10].

Вот первые принципы организации местного самоуправления по этому Закону:

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – 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 [10, 1–6].

Однако, согласно конституции РФ 1993г основной формой самоуправления выступают муниципальные образования. Так в статье №3 Закона о местном самоуправлении в РФ сказано: «Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления» [10, 7].

Как современные россияне относятся к органам местного самоуправления? На этот вопрос дан ответ в социологическом исследовании, проведённом Институтом социологии РАН (2016г). Автор статьи проанализировала эти результаты.

Итак, объект исследования – современные россияне разных возрастных групп (в возрасте от 18 лет и старше). Возраст является важной характеристикой личности. Он – индикатор биологического и психологического статуса человека, а значит в определённых границах, и его социальной активности.

Предмет исследования – значение, которое придают россияне местному самоуправлению, степень их доверия этому институту, а также возможность влиять на политику муниципальных властей. Эмпирическая база – репрезентативное Всероссийское социологическое исследование, которое провёл Институт социологии РАН в 2016 года. Выборка 4000 человек.

Так как объектом исследования являются россияне разного возраста, то остановимся вначале на социально-психологических изменениях человека с возрастом.

В течение жизни человек проходит несколько этапов жизни (возрастных интервалов). Соответственно изменениям биологического состояния человека происходят изменения его социально-психологических характеристик, причём последние оказывают воздействие и на процессы физического старения, сдерживая или ускоряя его. С возрастом происходит снижение умственных способностей и сужение сферы мотивации.

В предлагаемом респондентам документе вопрос относительно значения местного самоуправления был сформулирован так «Насколько важным представляется для Вас местное самоуправление в российском обществе?» Ответы респондентов представлены в таблице 1.

Анализ таблицы 1 показал, что для россиян значимо местное самоуправление. Для четверти массива всех опрошенных местное самоуправление представляется очень важным. Для половины опрошенных – скорее важным. Таким образом, местное самоуправление представляется важным социально-политическим институтом для трёх четвертей населения страны. Только для четверти населения этот институт представляется не важным.

Из таблицы 1 следует, что в оценках россиян почти нет различия по возрастным группам. Чем это можно

Таблица 1. **Распределение оценок россиянами значения местного самоуправления, % от числа опрошенных**

Насколько важным представляется для Вас местное самоуправление в российском обществе?	**Среди всех опрошенных**	**Возрастные группы**				
		19–30 лет	**31–40 лет**	**41–50 лет**	**51–60 лет**	**Старше 60 лет**
Очень важно	22	23	21	21	21	21
Скорее важно	51	50	51	52	53	51
Скорее не важно	19	19	22	22	18	16
Совершенно не важно	7	7	6	6	8	13

Таблица 2. **Распределение оценок россиянами доверия органам местного самоуправления, % от числа опрошенных**

Вы в целом доверяете или не доверяете институту «органы местного самоуправления?»	**Среди всех опрошенных**	**Возрастные группы**				
		19–30 лет	**31–40 лет**	**41–50 лет**	**51–60 лет**	**Старше 60 лет**
Доверяю	22	22	27	31	31	34
Не доверяю	50	40	45	41	37	42
Затрудняюсь ответить	28	34	34	27	30	22

объяснить? Прежде всего, положительным отношением всех россиян к местному самоуправлению. Они, как правило, участвуют в выборах органов местного самоуправления (муниципалитетов). У них нет основания давать другую оценку, кроме положительной.

Далее, респондентам по теме местного самоуправления в документе опроса был сформулирован такой вопрос; «Вы в целом доверяете или не доверяете следующим государственным общественным институтам?» Среди общественных институтов –органы местного самоуправления. Ответы респондентов представлены в таблице 2.

Итак, россияне считают местное самоуправление значимым общественным институтом (таблица 1), однако, в то же время только около четверти респондентов доверяет этому институту (табл. 2). Около трети респондентов дали ответ «Затрудняюсь ответить». Это значит, что они мало знакомы с деятельностью местных органов самоуправления. В таблице №2 видна разница в оценке доверия по возрастным группам. Большой процент респондентов (50 %) не доверяет местному самоуправлению. Это значит, что существующие органы местного самоуправления (муниципалитеты) мало привлекают местное населению к решению имеющихся у них вопросов. Чем старше возраст, тем больше доверия этому общественному институту. Люди в возрасте после 50 лет помнят ещё своё участие в общественных организациях в молодые годы, знают насколько важно участие самих людей в решении собственных проблем. Молодёжь ещё не осознаёт, с одной стороны, какое большое значение в демократических процессах играет местное самоуправление, с другой стороны, её мало привлекают к работе по месту жительства. В стране сейчас активно проявляет себя общественная организация «Волонтёрство». Видно, что для молодых людей участие в волонтёрском движении приносит удовлетворение. Молодёжь ищет для себя сфер деятельности, где можно себя реализовать. Нужно её только организовать.

Кроме того, в документе по теме местного самоуправления респондентам был задан такой вопрос: «Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных властей?»

Выше мы отметили, что россияне придают большое значение местному самоуправлению (табл. 1). Россияне участвуют в выборах муниципальных органов местного самоуправления. Итак, выбрав эти органы местного самоуправления, только четверть граждан считает, что может влиять на их деятельность.

Данные таблиц 2 и 3 свидетельствуют о том, что реализация местного самоуправления в стране не соответствует принятому в 2004 г. Закону о местном самоуправлении. Сам Закон о самоуправлении полноценный. Автор статьи после принятия его читала лекции студентам, рассказывала об этом Законе.

Чем можно объяснить отсутствие реализации Закона о местном самоуправлении? Прежде всего, невысоким привлечением граждан в активную деятельность в местах их проживания, т.е. граждане мало принимают участия в решении значимых проблем своей жизни. А это могут быть вопросы экологические

Таблица 3. **Распределение оценок россиянами влияния на политику муниципальных властей, % от числа опрошенных**

Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных властей?	**Среди всех опрошенных**	**Возрастные группы**				
		19–30 лет	**31–40 лет**	**41–50 лет**	**51–60 лет**	**Старше 60 лет**
Безусловно, да	3	5	2	2	2	3
Скорее да	23	29	21	18	18	21
Скорее нет	44	41	45	46	47	44
Безусловно,нет	31	25	32	33	33	33

(чистота территории), хозяйственные (какой магазин строить на их территории), градостроительные (в городе) и ряд других проблем в повседневной жизни людей.

В этом же всероссийском исследовании Института социологии РАН респондентам был задан вопрос о значении в их жизни участия в работе политических и общественных организаций. У респондентов всех возрастов ответ «очень важно» не превышал 10 %. Из этого следует, что незначительное количество россиян участвуют в общественной жизни страны.

Специалисты в области исследования технологий гражданского социального участия, ссылаясь на западный опыт, считают, что необходимо нормативно-правовое обеспечение применения гражданского социального участия: «Назрела потребность в разработке и применении федерального закона, обеспечивающего правовую основу для реализации таких социальных технологий» [11,3]

Литература:

1. Об общих началах местного самоуправления и хозяйства в СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 09 апреля 1990 года № 1417-1 // Известия. 14 апреля 1990 г.
2. Члены комитета общественного самоуправления и жители Арбата: А. Шемет др. Район «элитарного заселения». // Московская правда 27 апреля 1989 г.
3. *Гай Д.* Братеево: депутаты поддержали общественный комитет (заметки с внеочередной сессии Красногвардейского совета). // Вечерняя Москва. 28 апреля 1989 г.
4. *Литвинов С.* «Игры в Братееве». // Смена. 1989. № 16. С. 4.
5. *Воротницкий В.* Каким быть местному самоуправлению. // Аргументы и факты. 10 ноября 1989 г.
6. Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета народных депутатов г.Москвы. // Московская правда. 1 августа 1989 г.
7. Управлять самим, управлять вместе. (Круглый стол).// Московская правда, 27 июня 1989 г.
8. Конституция Российской Федерации. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
10. *Мерзляков А. А.* Гражданское социальное участие как универсальная технология: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата социологических наук. М., 2007.

References:

1. On the general principles of local self-government and economy in the USSR: the Law of the Union of Soviet Socialist Republics Federal Law № 1417-1 of 09 April 1990 // Izvestia. 14 April 1990.
2. Members of the Committee of Public Self-Government and residents of the Arbat: A. Shemet et al. “Elite Population” District. // The Moscow Truth. 27 April 1989
3. *Guy D.* Brateevo: the deputies supported the public committee (notes from an extraordinary session of the Krasnogvardeisky Council). // Evening Moscow. 28 April 1989.
4. *Litvinov S.* “Games in Brateev.” // Shmene.1989. № 16. P. 4.
5. *Vorotnitsky V.* What should be local self-government. // Arguments and Facts. 10 November 1989.
6. An approximate provision on public self-government on the territory of the District Soviet of People’s Deputies in Moscow. // The Moscow truth. 1 August 1989.
7. Manage yourself, manage together. (Round table). // Moscow Truth. 27 June 1989.
8. The Constitution of the Russian Federation. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
9. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
10. *Merzlyakov A. A.* Civic participation as a universal technology: the dissertation author’s abstract on competition of a scientific degree of the candidate of sociological sciences. M., 2007.