

УДК 316.354:351

Баженов А. М.¹

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР
СОЦИАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Российская академия естествознания

Bazhenov A.M.

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A FACTOR OF SOCIAL
WELL-BEING OF THE POPULATION**

Russian Academy of Natural Sciences

Аннотация. В статье анализируется деятельность местного самоуправления в качестве института гражданского общества, раскрывается его роль в социальном обеспечении населения России. Называются трудности, которые мешают органам местного самоуправления в осуществлении своих обязанностей. Обращается внимание на участие местного самоуправления в борьбе с распространением коронавируса COVID - 19 и за сохранение здоровья граждан.

Ключевые слова: бедность, гражданское общество, земство, COVID-19, местное самоуправление, муниципалитет, направления деятельности органов местного самоуправления, пандемия.

Abstract. The article analyzes the activities of local self-government as an institution of civil society, reveals its role in the social security of the population of Russia. The difficulties that prevent local self-government bodies from carrying out their duties are called. Attention is drawn to the participation of local self-government in the fight against the spread of the COVID - 19 coronavirus and for the preservation of the health of citizens.

Keywords: poverty, civil society, zemstvo, COVID-19, local government, municipality, activities of local governments, pandemic.

Местное самоуправление выступает важнейшим фактором в обеспечении социального благополучия населения. А.И. Солженицын отмечал: «Повседневная реальная жизнь людей зависит – на четыре пятых или больше – не от общегосударственных событий, а от событий местных, и потому – от *местного самоуправления*, направляющего ход жизни в округе» (Солженицын, с. 187).

¹ Баженов Анатолий Матвеевич, кандидат исторических наук, доцент, профессор Российской академии естествознания.

Местное самоуправление в России тесно связано с земством, которое было объединено с народностью и властью. Земство в качестве формы местного самоуправления в русских городах и селах известно более четырехсот лет. Наибольшую известность земство приобрело на протяжении небольшого отрезка времени - с 1864 по 1917 год. Земство стало, по мнению А.И. Солженицына, «органом целящим, восстановительным, воспитательным, убеждающим, открывающим простор для разумных и действенных сил населения» (Солженицын, с. 194).

В России в начале 1864 года был опубликован исторический документ с названием «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Земские учреждения наделялись правом управлять капиталами, имуществами и деньгами земства; им вменялось в обязанность содержать земские здания и пути сообщения, осуществлять действия, связанные с обеспечением «народного продовольствия», заниматься благотворительностью, взаимным земским страхованием имуществ, заботиться о развитии местной торговли и промышленности; соблюдать санитарные нормы, участвовать в решении вопросов здравоохранения и образования.

Иначе говоря, за краткий период своей деятельности земство показало себя в статусе важнейшего социального института России.

Конечно, было бы несправедливо говорить только о положительных сторонах в деятельности земств. В очерке «Выпрямила» Глеб Успенский воссоздает образ сельского учителя Тяпушкина, который описывает свое жилье: «Воротившись в свой угол, неприветливый, холодный, с промерзлыми подоконниками, с холодной печью, я был так подавлен сознанием этого несчастья вообще, что невольно и сам почувствовал себя самым несчастнейшим из несчастнейших существ. «Во что вышло!» - подумалось мне, и, припомнив как-то всю мою жизнь, я невольно глубоко закручинился над нею: вся она представилась мне как ряд неприветливейших впечатлений, тяжелых сердечных ощущений, беспрестанных терзаний, без просвета, без малейшей тени тепла, холодная, истомленная, а сию минуту не дающая возможности видеть и впереди ровно ничего ласкового» (Успенский, с. 283).

Приведенный пример подтверждает умозаключение: российская власть действует по правилу – средства и полномочия уходят «наверх», а обязанности и ответственность передаются «вниз».

Вызывает сожаление, что и сегодня центральная власть без энтузиазма уходит от этого правила. Фактически получается, что российская власть в ходе реформы местного самоуправления стремится не к увеличению народовластия, а к иерархии системы управления.

Управление на уровне муниципалитета, как и государственное управление, имеет два

направления: внешнее и внутреннее. Внешнее направление предполагает взаимодействие с вышестоящим руководством, осуществление финансового менеджмента, управление малым и средним предпринимательством, правоохранительными органами, учреждениями здравоохранения, образования, городского пассажирского транспорта, организациями жилищно-коммунального хозяйства, социальной защиты.

Внутреннее направление местного самоуправления включает в себя умение определять важнейшие вопросы каждой территории, законодательные документы, на основании которых регулируется организация и деятельность органов местного самоуправления и управление коллективом администрации. В конечном итоге все это выходит на уровень социального благополучия граждан, проживающих на той или иной территории.

Конечно, в условиях пандемии, связанной с COVID-19, усилия органов муниципальной власти сосредоточены на проблеме сохранения здоровья граждан. К сожалению, те меры, которые предпринимают местные власти по сокращению распространения инфекции, приносят скромный результат. Ежедневная статистика свидетельствует о росте числа заболевших и умерших людей от COVID-19.

Иначе говоря, в настоящее время в России в первых рядах находится проблема социального благополучия. В Словаре современного русского литературного языка термин «благополучие» определяется, как спокойное, без неудач и потрясений течение дел, жизни, а также материальная обеспеченность и достаток (Словарь, с. 608).

О социальном благополучии населения России проводится много социологических исследований. Например, С. Мареева и Е. Слободенюк в своей статье отмечают: «В целом соотношение направлений мобильности по доходам на интервале 2014 – 2017 гг. выглядит следующим образом: 40,1% населения остались за этот период в своем квинтиле,¹ 29,3% характеризовались восходящей мобильностью, а 30,6% - нисходящей. Если выделить только население в трудоспособном возрасте, то аналогичные доли составляют 38,5, 29,5 и 32,0%» (Мареева, Слободенюк, с. 103).

В период пандемии COVID-19 правительство РФ, опираясь на органы местного самоуправления, предприняло ряд шагов, направленных на социальную поддержку разных групп населения. Меры государственной поддержки получили многие (около 40% сообщили о тех или иных видах полученной помощи). Как правило, люди позитивно оценили действия властей в нынешней кризисной ситуации (уровень одобрения в среднем 65%).

В то же время мнение людей относительно основных угроз экономической безопас-

¹ Квинтиль - в математической статистике – значение, которое заданная случайная величина не превышает с фиксированной вероятностью.

ности их семей устойчиво и существенно не меняется в зависимости от отношения к правительственной политике и деятельности органов местного самоуправления в части противодействия пандемии и смягчения последствий (Красильникова, с. 133).

В перечень обязанностей органов местного самоуправления входит и решение проблемы бедности населения. Постановлением правительства РФ от 26 ноября 2021 года определены границы бедности. По данным Росстата, в 2021 году 16,1 млн. россиян, или 11% населения, имели доходы ниже границы бедности. Границей бедности считается сумма в 11908 рублей – это понятие с недавних пор используется для измерения числа малоимущих (Росстат).

Из истории известно, что проблема бедности населения решается трудно. По этому поводу имеется интересное суждение Ф.М. Достоевского. Он писал: «В нашей комнате, так же как и во всех других казармах острога, всегда бывали нищие, байгуши¹, проигравшиеся и пропившиеся или так просто, от природы нищие. Я говорю «от природы» и особенно напираю на это выражение. Действительно, везде в народе нашем, при какой бы то ни было обстановке, при каких бы то ни было условиях, всегда есть и будут существовать некоторые странные личности, смиренные и нередко очень неленивые, но которым уж так судьбой предназначено на веки вечные оставаться нищими. Они всегда бобыли, они всегда неряхи, они всегда смотрят какими-то забытыми и чем-то удрученными и вечно состоят у кого-нибудь на помывке, у кого-нибудь на посылках, обыкновенно у гуляк или у внезапно разбогатевших и возвысившихся. Всякий почин, всякая инициатива – для них горе и тягость. Они как будто и родились с тем условием, чтоб ничего не начинать самим и только прислуживать, жить не своей волей, плясать по чужой дудке; их назначение – исполнять одно чужое. В довершение всего никакие обстоятельства, никакие перевороты не могут их обогатить. Они всегда нищие» (Достоевский, с. 449).

Жизненная практика, а также здравый смысл предлагают российским гражданам рациональные действия, не ожидая специальных разрешений от центральной власти, самостоятельно решать вопросы по жизнеобеспечению на местной территории.

Конечно, эффективность в развитии местного самоуправления во многом связана с активностью и поддержкой его самими жителями отдельных территорий. Иногда в российском обществе подобную деятельность именуют «маленькой политикой».

Местные активисты хорошо представляют круг полномочий, которыми наделены муниципалитеты. Речь идет о таких полномочиях, как утверждение скромного бюджета,

¹ Байгуши – у киргизов, обедневший класс населения, бродяги, нищие.

одобрение программ развития района, организация спортивно-досуговой работы и контроль по благоустройству своих территорий.

Иногда наши граждане проявляют неуверенность в возможности отыскать ответственных людей, которые способны прилагать усилия и тратить время для спасения своей территории. В этой связи проблема социального благополучия отодвигается на второй план.

К сожалению, реальная действительность в нашем Отечестве подтверждает такого рода суждения. Экспертное сообщество с помощью социологических замеров фиксирует идентичные явления как в рамках местного самоуправления, так и в пространстве всей страны.

Как правило, в России институты гражданского общества развиты крайне слабо. Часто гражданское общество заменяется фейками, вроде общественных палат, народных дружин, казачьих разъездов. В этой связи можно сослаться на зарубежный опыт. Так, в 2016 году редакция «Новой газеты» провела акцию «ЕуроРоссия. Двойники». В рамках этой акции муниципальный депутат из Пермского края Любовь Кочетова побывала в гостях у депутата шведской коммуны Херрюд Матса Вернера. Л. Кочетова познакомилась с опытом работы органов местного самоуправления Швеции. Ее особенно интересовало то, как решаются вопросы социального благополучия населения коммуны. К работе местного самоуправления активно привлекается местное население. В целях повышения эффективности работы органов местного самоуправления включаются институты непосредственной демократии. Речь идет о местных референдумах, выборах, представительных органах, а также о должностных лицах. В данном случае нельзя поступать по трафарету, так как все поселения отличаются друг от друга размерами площади, количеством населения, структурой поселений – городских или сельских. Но всегда органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти. Они не могут включаться в систему государственных органов. У нас не все согласны с таким положением. Естественно, в центре внимания депутатов и органов шведской коммуны находится вопрос о социальном благополучии данной территории.

Ситуация в России с органами местного самоуправления иная. Правда, абсолютное большинство наших граждан называют себя поборниками демократических ценностей. Это подтверждается результатами исследования Левада-Центра (Левада-Центр).

Респондентов просили ответить на вопрос: как вы считаете, глава города должен избираться на всенародных выборах? Среди опрошенных 65% ответили, что глава города обязательно должен избираться населением.

По мнению граждан, избранный руководитель местного органа власти будет чувствовать большую ответственность при исполнении своих обязанностей, а следовательно, бу-

дет заботиться о социальном благополучии населения, живущего на данной территории.

В то же время следует помнить о грузе прошлого нашей страны, об особенностях российского менталитета. Необходимо взять во внимание и то, что в течение продолжительного периода времени в нашем обществе создавалась патерналистская система, к которой тяготеет значительная часть населения. Она проявляет заинтересованность в удержании и укреплении этой системы. Патерналистская система нацеливает человека на освобождение от обязанности самостоятельно принимать решения по вопросам своей повседневной жизни, а также нести за них ответственность.

Известный социолог А.В. Тихонов (1939 – 2021) замечает: «По нашим данным, состояние местного самоуправления – самое запущенное звено в системе властно-управленческой вертикали. Исследования участника проекта¹ Е.М. Акимкина показывают, что взаимодействие местных органов власти и населения устойчиво находится в отрицательном спектре оценок. Решение этой проблемы мы также связываем с различиями протекания в регионах процесса социокультурной модернизации и разнообразием культурных традиций» (Тихонов, с. 90-91).

Таким образом, местное самоуправление в российском обществе представляет собой важный уровень в системе управления социальными процессами. Местное самоуправление является важнейшим фактором социального благополучия населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Росстат назвал число живущих за чертой бедности россиян – РБК (rbc.ru) (дата обращения 16.05.2022).
2. Выборность глав городов, муниципальных районов -Левада-Центр (levada.ru) (дата обращения 16.05.2022).
3. Достоевский Ф.М. Записки из Мертвого дома // Ф.М. Достоевский. Собрание сочинений в десяти томах. Том 3. - М.: Художественная литература, 1956.- С. 449.
4. Красильникова М. Перемены в субъективном восприятии уровня жизни российским населением // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. - 2020. - № 3-4. - С. 133.
5. Мареева С., Слободенюк Е. Застрявшие в бедности и сохранившие богатство: индивидуальная мобильность по доходам в России // Вестник общественного мнения: Данные.

¹ Проект «Гражданская экспертиза проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в контексте процессов социокультурной модернизации регионов» и о «двойных стандартах» (грант РНФ 2015 – 2017 гг.)

Анализ. Дискуссии. - 2020. - № 3-4. - С. 103.

6. Словарь современного русского литературного языка: В 20 т. / АН СССР. Ин-т рус. яз.; Гл. ред. К.С. Горбачевич. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Рус. яз., 1991. Т. 1: А – Б. - С. 608.

7. Солженицын А.И. Россия в обвале. - М.: Русский путь, 1998. - С. 187.

8. Солженицын А.И. Россия в обвале. - М.: Русский путь, 1998. - С. 194.

9. Тихонов А.В. О проекте «Гражданская экспертиза проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в контексте процессов социокультурной модернизации регионов» и о «Двойных стандартах» // Диагностика власти и управления: коммуникативные механизмы и «двойные стандарты». Материалы Всероссийской конференции и XV Дридзе-вских чтений (Москва, 29 – 30 октября 2015 г.) /А.В. Тихонов (отв. ред.) - М.: Институт социологии РАН, 2016. - С. 90 - 91.

10. Успенский Г.И. «Выпрямила» (Отрывок из записок Тяпушкина) // Г.И. Успенский. Нравы Растеряевой улицы; Рассказы. - М.: Худож. лит., 1984. - С. 283.

REFERENCES (transliteration)

1. Rosstat named the number of Russians living below the poverty line – RBC (rbc.ru) (accessed 16.05.2022).

2. Electability of heads of cities, municipal districts - Levada Center (levada.ru) (accessed 16.05.2022).

3. Dostoevsky F.M. Notes from the Dead House // F.M. Dostoevsky. Collec works in ten volumes. Volume 3. - М.: Fiction, 1956.- P. 449.

4. Krasilnikova M. Changes in the subjective perception of the standard of living by the Russian population // Bulletin of Public Opinion: Data. Analysis. Discussions. -2020. No. 3-4. - P. 133.

5. Mareeva S., Slobodenyuk E. Stuck in poverty and preserved wealth: individual income mobility in Russia // Bulletin of Public Opinion: Data. Analysis. Discussions. - 2020. - No. 3-4. - P. 103.

6. Dictionary of modern Russian literary language: In 20 volumes / USSR Academy of Sciences. In-t rus. yaz.; Gl. ed. K.S. Gorbachevich. 2nd ed., reprint. Russian Russian, 1991. Vol. 1: А – В. - P. 608.

7. Solzhenitsyn A.I. Russia in a landslide. - М.: Russian Way, 1998. - P. 187.

8. Solzhenitsyn A.I. Russia in collapse. - М.: Russian Way, 1998. - P. 194.

9. Tikhonov A.V. On the project "Civil examination of the problem of reform in the power-

management vertical in the context of the processes of socio-cultural modernization of regions" and "Double standards" // Diagnostics of power and management: communicative mechanisms and "double standards". Materials of the All-Russian Conference and XV Dridzev Readings (Moscow, October 29 - 30, 2015) /A.V. Tikhonov (ed.) - Moscow: Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, 2016. - P. 90-91.

10. Uspensky G.I. "Straightened" (Excerpt from Tyapushkin's notes) // G.I. Uspensky. Morals of Rasteryaeva Street; Stories. - M.: Art. lit., 1984. - P. 283.

Рецензент: Шашкова Светлана Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и политологии Тульского государственного университета.