

DOI 10.15593/2224-9354/2017.4.15

УДК 316.34-057.1

К.А. Антипов

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ О ПРОБЛЕМАХ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

Управление крупным городом предполагает решение большого количества вопросов значимых для населения. Решение этих вопросов осуществляют прежде всего муниципальные служащие. Данная группа не всегда заметна, а местное сообщество определяет ее как «чиновники», зачастую придавая ей негативные характеристики. При этом, будучи социально-профессиональной группой, муниципальные служащие имеют собственное представление о населении, проблемах города, взаимодействии с местным сообществом. Сама группа также представляет собой часть местного сообщества. Интересна специфика этих мнений, так как они могут иметь сильные отличия от мнения местного сообщества. Муниципальные служащие, особенно непосредственно взаимодействующие с населением, более глубоко и всесторонне могут видеть как городские проблемы, так и пути их решения. Муниципальные служащие и сами сталкиваются с проблемами благоустройства, медицины, но оценивают их не эмоционально, а исходя из понимания современных реалий и ограничений. При этом их работа проходит на фоне высокого уровня недоверия всем уровням власти. Автор использует данные социологического исследования, проведенного в г. Перми среди муниципальных служащих районных администраций. Автор приходит к выводу, что многие обозначенные муниципальными служащими проблемы совпадают с проблемным полем самого населения. На базе сопоставления данных исследования среди муниципальных служащих и исследования представителей местного сообщества можно сделать обоснованные выводы о точках соприкосновения местного сообщества и представителей власти. Выявление ключевых проблем города на уровне местных сообществ и уровне власти необходимо для установления эффективных взаимодействий между этими двумя субъектами.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальные служащие, социальные взаимодействия, муниципальные образования, местное самоуправление, город, городские проблемы.

Взаимодействие власти и населения в российском обществе всегда привлекало к себе внимание как ученых, так и политиков и общественных деятелей. Ведь, с одной стороны, граждане связывают решение многих проблем с властью, с другой стороны, убеждены, что эти ожидания не оправдаются, по причине эгоистичности и конъюнктурности ориентаций самих носителей власти. Тем самым углубление взаимного недоверия власти и общества оказывает негативное воздействие на всю систему социально-политических отношений на различных уровнях управления. Граждан же интересует, прежде всего, социальная эффективность деятельности муниципальных служащих и органов местного самоуправления в целом. Под такой эффективностью понимается соответствие результатов деятельности органов местного самоуправления основным социальным потребностям и целям общества, интересам и ожиданиям отдельного человека и местного сообщества [1, с. 96].

© Антипов К.А., 2017

Антипов Константин Анатольевич – канд. социол. наук, доцент кафедры социологии и политологии ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: konstant77@mail.ru.

Муниципальный уровень власти, в отличие от федерального и регионального, уникален тем, что местные сообщества непосредственно сталкиваются с работой местной власти. Ведь именно эта власть организует предоставление муниципальных услуг, контролирует их качество, обеспечивает удовлетворение местных потребностей. Несмотря на то, что институт местного самоуправления все равно проходил становление «сверху», именно на его уровне ощущается реальная деятельность властей, которую сложно заретушировать. Однако самим органам власти приходится работать в условиях, когда в любых их решениях граждане видят лишь негативные стороны. Можно констатировать, что во многих случаях власть и местные сообщества друг друга не слышат. Вместе с тем интересно мнение не только граждан, высказывающихся о городских проблемах, но и самих муниципальных служащих. Ведь их мнение может иметь как существенные отличия, так и совпадения с мнением граждан.

В 2017 году было проведено социологическое исследование на тему «Местная власть и горожане: оппоненты или партнеры» среди муниципальных служащих всех 7 районных администраций г. Перми ($N = 354$). В исследовании затрагивались вопросы взаимодействия с местными сообществами, оценки муниципальными служащими городских проблем и другие вопросы.

Мы часто слышим о недовольстве граждан решением местных проблем, состоянием дел на локальной территории. Но муниципальные служащие такие же жители территории, которые также сталкиваются с такими же проблемами. Другое дело, что они смотрят на многие проблемы своим профессиональным взглядом, понимая, почему одни из них не решаются вовсе, а другие решаются неэффективно. В целом, являясь социально-профессиональной группой, они оценивают как собственные достижения, так и внешние проявления, связанные с их деятельностью [2, с. 19]. Остановимся на том, какие же проблемы города муниципальные служащие считают наиболее острыми (табл. 1).

Из табл. 1 видно, что существенную остроту имеют проблемы благоустройства территории, медицинского обслуживания, жилищно-бытовые, обеспеченность детскими садами и школами. Фактически это те же самые проблемы, которые очень актуальны для городских местных сообществ. Муниципальных служащих волнуют фактически те же проблемы, которые являются болевыми точками и для местного сообщества. И это неудивительно, ведь они ездят по таким же дорогам, пользуются такой же медицинской помощью. Несмотря на то, что граждане критически относятся к чиновникам, точек совпадения интересов местного сообщества и муниципальных служащих много. Меньшим образом муниципальных служащих волнуют проблемы бытового обслуживания и общественного питания. Это связано с достаточно высокой конкуренцией в этих сферах, разнообразием услуг, что типично для

крупного города. Действительно, крупный город предоставляет большое количество мест организации досуга, приобретения товаров. Тем более в Перми данная сфера интенсивно росла на протяжении последних 10 лет. Именно в этой сфере существует высокий уровень конкуренции, борьба за потребителя, поэтому и обычные горожане, как правило, не высказывают озабоченности в отношении состояния данной сферы.

Таблица 1

Оценка муниципальными служащими остроты городских проблем
(в % от числа опрошенных)

Городские проблемы*	1	2	3	4	5	Коэффициент проблемы
Благоустроенность территории (дороги, тротуары, озеленение и т.д.)	2,8	5,1	24,9	16,4	49,7	4,06
Жилищно-бытовые условия	3,4	7,9	23,2	23,2	35,0	3,81
Торговое обслуживание	15,3	16,4	37,9	18,1	7,3	2,81
Организация общественного питания	15,8	22,6	36,7	14,7	5,6	2,70
Бытовое обслуживание (наличие предприятий, пунктов службы быта, качество их работы)	14,7	27,7	37,3	13,6	4,5	2,65
Обеспеченность детскими дошкольными учреждениями	4,5	10,2	24,3	20,9	37,9	3,79
Обеспеченность школами	6,8	13,0	27,1	24,3	26,0	3,51
Медицинское обслуживание	6,8	4,5	20,3	20,9	45,2	3,95
Условия для отдыха, культурного досуга, занятий спортом	9,0	18,1	36,7	15,8	18,6	3,17
Общественный порядок, работа правоохранительных органов	9,0	14,7	37,3	22,0	16,3	3,22
Состояние окружающей среды	6,2	10,7	32,8	21,5	26,6	3,61

* По 5-балльной шкале, где 1 балл – незначительная проблема, 5 баллов – серьезная проблема.

Решением обозначенных проблем занимаются как органы власти, так и сами граждане. Местное самоуправление предполагает, что сами местные сообщества должны более активно участвовать в местных делах [3, с. 16]. Это предполагает сотрудничество с властью, использование механизма общественного контроля, развитие собственной индивидуальной или коллективной инициативы. Однако мы видим, что у граждан сохраняется высокий уровень пассивности, нежелание брать на себя часть ответственности, в том числе за решение проблем местного сообщества. Это не может не волновать муниципальных служащих, также представляющих собой часть местного сообщества. Муниципальным служащим был задан вопрос: «Что, по Вашему мнению, снижает эффективность местного самоуправления в решении местных проблем?». Распределение ответов отражено в табл 2.

Таблица 2

Препятствия эффективности местного самоуправления города
(в % от числа опрошенных) (можно было дать несколько ответов)

Варианты ответа	Доля ответов, %
Высокий уровень коррупции местной власти	15,8
Пассивность населения в решении местных проблем	37,3
Низкий уровень профессионализма работников местного самоуправления	21,5
Государственные органы не проявляют заинтересованности в укреплении местного самоуправления	15,8
Граждане плохо осведомлены о сути местного самоуправления	41,2
Низкий уровень материально-технической и финансовой базы	40,7
Недостаточно развитое законодательство	31,1
Отсутствие реальной самостоятельности	18,1
Население не заинтересовано в развитии местного самоуправления	11,3
Организационная слабость органов самоуправления	11,9
Другое	3,4

Интересно то, что муниципальные служащие указывают на плохую осведомленность граждан о сути местного самоуправления (41,2 %). Действительно, в сознании граждан местная и региональная власть не разграничены, для граждан это фактически одно и то же. Это подтверждают данные наших предыдущих исследований [4, с. 80–82]. Если мы спросим граждан, чем занимается местная власть и чем занимается власть региональная, то ответы будут весьма схожими. Многие граждане считают, что местная власть является продолжением государственной власти на местах [5, с. 75]. Муниципальные служащие, взаимодействуя с гражданами непосредственно, видят эту картину. Например, многие обращения граждан по местным проблемам адресуются не местным органам власти, а направляются сразу Президенту РФ или главе субъекта Федерации. В сознании граждан сформировался устойчивый стереотип, что чем выше адресат обращения во властной иерархии, тем быстрее и качественнее будет реакция. Во многом этот стереотип сформировался исходя из использования механизма ручного управления, а не системного решения проблем. Мы согласны с тем, что «...общество опирается на моноцентристский образ власти, апеллируя преимущественно к ее высшим эшелонам» [6, с. 87]. Хотя очевидно, что большинство проблем решается на уровне местного самоуправления, но очевидно для самих муниципальных служащих, а не для граждан [7].

Вторым препятствием в их иерархии традиционно является низкий уровень материально-технической и финансовой базы (40,7 %). В принципе любой уровень власти может указать именно эту позицию. В условиях не лучшего состояния экономики доходы местных бюджетов также падают, поэтому ре-

сурсов не хватает даже крупному городу. Это препятствие крайне сложно преодолеть на местном уровне, ведь виды местных налогов и сборов устанавливаются государством, на местном уровне немного возможностей получать дополнительные доходы, не вызывая недовольства местного сообщества.

Пассивность населения в решении местных проблем (37,3 %) также выделяется муниципальными служащими как препятствие. Действительно, мы видим, что общественная активность очень фрагментарна, а граждане начинают предпринимать совместные усилия лишь при непосредственных угрозах среде их проживания [8, с. 40]. Сохраняются высокие патерналистские ориентации граждан в отношении власти [9, с. 84]. Ответ, что граждане сами не заинтересованы в развитии местного самоуправления, оказался в аутсайдерах (11,3 %). Таким образом, муниципальные служащие видят слабость развития местного самоуправления именно в местном сообществе, которое либо слабо информировано, либо пассивно, не занимая должного места в решении местных проблем. Присутствует и проблема, связанная с тем, что полномочия муниципальной власти и их общественная оценка могут не совпадать [10, с. 167].

Можно согласиться с утверждением, что «до последнего времени представителей власти в целом устраивала ситуация, при которой наиболее массовой формой участия являлось голосование на выборах» [11, с. 16]. Да и в целом, как показывают исследования, доминирующей позицией является пессимистическое мнение, согласно которому участие в выборах не дает возможность влияния на органы власти и состояние дел в обществе [12, с. 17].

У муниципальных служащих присутствует готовность взаимодействия с населением, понимание этой необходимости. Респондентам был задан вопрос об опыте контактов с посетителями администраций. Оценим контакты (в % от числа опрошенных) следующим образом:

в целом положительно	57,1
скорее положительно	39,5
скорее отрицательно	1,7
в целом отрицательно	—

По ответам видно, что отсутствует негативизм муниципальных служащих по отношению к гражданам, обращающимся с той или иной проблемой. Лишь 1,7 % муниципальных служащих указали отрицательную оценку. Мы понимаем, что в идеале связь муниципальных служащих с местным сообществом должна быть более полной, однако сами муниципальные служащие значительным образом работают с гражданами опосредованно. Они осуществляют работу не с посетителями, а с документами, определенной информацией, которую обычные граждане не видят. А вот с воздействием граждан на муниципальную власть присутствуют проблемы. Ряд исследователей указы-

вает, что по-прежнему практически отсутствует связь населения с депутатским корпусом, ограничено влияние представителей граждан на исполнительную власть через своих депутатов [13, с. 24]. Справедливо и утверждение, что муниципальному управлению пока еще не хватает рациональных форм включения в организацию активного участия местного сообщества в жизни самих муниципалитетов [14, с. 20]. Эффективность работы муниципальных служащих зависит не только от нормативных основ, но понимания ими общих проблем, с которыми сталкивается местное сообщество. Например, все более актуальной проблемой становится удержание на территории города молодежи и квалифицированных специалистов, создания благоприятных условий для их жизни [15, с. 99].

Роль муниципальных служащих в решении местных проблем является основополагающей, ведь сами граждане используют лишь немного форм воздействия на власть. Большинство лишь ограничивается выборами и обращением в органы власти с заявлениями. Поэтому работа муниципальных служащих гражданам не всегда видна и у граждан складывается мнение, что они существуют в какой-то альтернативной реальности. Однако очевидно, что сами муниципальные служащие имеют схожие суждения с гражданами об актуальности и остроте тех или иных проблем, привлечении граждан к их решению.

Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта РФФИ № 17-13-59001/17-ОГОН от 23.05.2017 г.

Список литературы

1. Вышлова-Пылева И.И. Разработка концепта социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления // *Ars administrandi*. – 2014. – № 3. – С. 94–105.
2. Лазукова Е.А. Место работы глазами государственных и муниципальных служащих // *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. – 2015. – № 1. – С. 19–25.
3. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001. – 140 с.
4. Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: моногр. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. – 160 с.
5. Когай Е.А., Власова Е.А. Анализ эффективности функционирования системы местного самоуправления // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия, социология, право*. – 2009. – № 10. – С. 74–80.
6. Миронов Н.М. Местные сообщества и местная власть: доверие или отчуждение? // *Федерализм*. – 2009. – № 3. – С. 83–92.

7. Общественное мнение о местном самоуправлении. 1992–2002 [Электронный ресурс]: докл. центра полит. конъюнктуры. – URL: http://www.urbanecomonomics.ru/publications.php?folder_id=142&mat_id=476#_ftn7#_ftn7 (дата обращения: 20.08.2017).

8. Антипьев К.А. Конфликтное взаимодействие местного сообщества и муниципальной власти // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия, социология, право. – 2014. – Т. 29, № 16. – С. 39–44.

9. Разинский Г.В. Патернализм: структурные характеристики // Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований: материалы XI Всерос. науч. конф., посвящ. 90-летию со дня рождения проф. З.И. Файнбурга. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2012. – С. 82–85.

10. Порохова М.В. Эффективность муниципальной власти как имиджевый показатель (на примере Московской области) // Власть. – 2017. – № 7. – С. 165–167.

11. Гоголева Е.Н., Самарцева Е.И. Формы участия граждан в местном самоуправлении в России: востребованность и эффективность // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2015. – № 4. – С. 10–18.

12. Киселева А.М. Роль доверия местных сообществ в социально-управленческих процессах // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2010. – № 5. – С. 15–18.

13. Муниципальная власть в регионах современной России: конфликтно-генный потенциал / Ю.Н. Дорожкин, И.В. Фролова, Л.И. Газизова, Н.А. Евдокимов // Власть. – 2015. – № 10. – С. 21–27.

14. Мельникова Р.И., Мельников И.А. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия, социология, право. – 2015. – № 2. – С. 19–22.

15. Стегний В.Н. Удовлетворенность молодежи различными сторонами городской жизни // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – 2016. – № 3. – С. 98–108.

References

1. Vyshlova-Pyleva I.I. Razrabotka kontsepta sotsial'noi effektivnosti deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia [The development of local government social efficiency concept]. *Ars administrandi*, 2014, no. 3. pp. 94-105.

2. Lazukova E.A. Mesto raboty glazami gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh [Workplace as viewed by state and municipal employees]. *PNRPU sociology and economics bulletin*, 2015, no.1, pp. 19-25.

3. Kokarev I. Sosedskie soobshchestva: put' k budushchemu Rossii [Neighboring communities: a way to the future of Russia]. Moscow, Prometei, 2001, 140 p.

4. Antip'ev K.A. Mestnye soobshchestva kak osnova mestnogo samoupravleniia [Local communities as a base for local self-government]. Perm, Perm National Research Polytechnic University, 2013, 160 p.

5. Kogai E.A., Vlasova E.A. Analiz effektivnosti funktsionirovaniia sistemy mestnogo samoupravleniia [Analysis of the efficiency of the modern system of local self-governing bodies]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofii, sotsiologii, pravo*, 2009, no. 10, pp. 74-80.

6. Mironov N.M. Mestnye soobshchestva i mestnaia vlast': doverie ili otchuzhdenie? [Local communities and local authorities: confidence or alienation?]. *Federalizm*, 2009, no. 3, pp. 83-92.

7. Obshchestvennoe mnenie o mestnom samoupravlenii. 1992-2002. Doklad tsentra politicheskoi kon'iunktury [Public opinion on local self-government. 1992-2002. Report of the Centre of political environment]. Available at: http://www.urbanecomics.ru/publications.php?folder_id=142&mat_id=476#_ftn7#_ftn7 (accessed 20 August 2017).

8. Antip'ev K.A. Konfliktnoe vzaimodeistvie mestnogo soobshchestva i munitsipal'noi vlasti [Conflict interaction of local community and municipal power]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofii, sotsiologii, pravo*, 2014, vol. 29, no.16, pp. 39-44.

9. Razinskii G.V. Paternalizm: strukturnye kharakteristiki [Paternalism: structural characteristics]. *Sovremennoe obshchestvo: voprosy teorii, metodologii, metody sotsial'nykh issledovani. Materialy I vserossiiskoi nauchnoi konferentsii*. Perm', Perm National Research Polytechnic University, 2012, pp. 82-85.

10. Porokhova M.V. Effektivnost' munitsipal'noi vlasti kak imidzhevyy pokazatel' (na primere Moskovskoi oblasti) [Efficiency of municipal authority as an indicator of public image (the case of Moscow region)]. *Vlast'*, 2017, no. 7, pp. 165-167.

11. Gogoleva E.N., Samartseva E.I. Formy uchastiia grazhdan v mestnom samoupravlenii v Rossii: vostrebovannost' i effektivnost' [The forms of civil participation in local government in Russia: popularity and efficiency]. *Izvestiia Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki*, 2015, no. 4, pp. 10-18.

12. Kiseleva A.M. Rol' doveriia mestnykh soobshchestv v sotsial'no-upravlencheskikh protsessakh [A role of trust of local associations in the social-administrative processes]. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Sotsiologiya. Ekonomika. Politika*, 2010, no. 5, pp. 15-18.

13. Dorozhkin Iu.N., Frolova I.V., Gazizova L.I., Evdokimov N.A. Munitsipal'naia vlast' v regionakh sovremennoi Rossii: konfliktogennyi potentsial [Municipal power in the regions of modern Russia: the conflictogenic potential]. *Vlast'*, 2015, no. 10, pp. 21-27.

14. Mel'nikova R.I., Mel'nikov I.A. Aktualizatsiia issledovaniia problemy vzaimodeistviia munitsipal'noi vlasti i mestnogo soobshchestva [The actualization

of investigation of municipal authorities and local community cooperation]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya, sotsiologiya, pravo*, 2015, no. 2, pp. 19-22.

15. Stegnii V.N. Udovletvorennost' molodezhi razlichnymi storonami gorodskoi zhizni [Youth satisfaction with various aspects of urban life]. *PNRPU sociology and economics bulletin*, 2016, no. 3, pp. 98-108.

Оригинальность 86 %

Получено 04.09.2017 Принято 16.10.2017 Опубликовано 29.12.2017

K.A. Antipyev

MUNICIPAL OFFICERS' VIEW ON THE PROBLEMS OF LOCAL COMMUNITY

Management of a large city involves solving a large number of issues that are significant for population. These issues are primarily tackled by municipal employees. This hardly noticeable group is generally defined by a local community as "officials" and treated negatively. However, being a social and professional group, municipal employees have their own views on the population, problems of the city, interaction with the local community. The group itself is a part of the local community. The specifics of their opinion are of interest, since it can differ greatly from the local community's standpoint. Municipal employees, especially those who directly interact with the population, can contribute to a deeper and more comprehensive overview of the city problems, as well as offer better ways of their tackling. They find themselves faced by the problems of well-being and medicine, but treat them impersonally on the basis of modern reality and limits. At the same time, their work is accompanied by a high distrust to all levels of authority. The author uses the data of a sociological survey conducted in Perm among municipal employees of the district administrations. It is concluded that many of the issues identified by municipal officials coincide with the problematic field of the population itself. Based on the comparison of the survey data among municipal employees and research of the local community representatives, it is possible to emphasize the touch points between the local community and government representatives. The identification of the key problems of the city at the level of local communities and the level of power is important for establishing effective interactions between these two entities.

Keywords: *local community, municipal employees, social interactions, municipalities, local government, city, city issues.*

Konstantin A. Antipyev – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Dept. of Sociology and Political Science, Perm National Research Polytechnic University, e-mail: konstant77@mail.ru.

Received 04.09.2017 Accepted 16.10.2017 Published 29.12.2017