

УДК 314

**Гальченко Валерий Владимирович**  
Россия, Москва  
Кандидат социологических наук

## **Актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне**

**Аннотация.** В статье отмечается, что анализ научных источников и публикаций по данной тематике свидетельствует о наличии множества различных подходов к определению сущности и содержания социальной активности. Это связано, прежде всего, с тем, что проблема оптимизации социальной активности является комплексной, междисциплинарной и предстает объектом изучения не только социологии, но и философии, психологии, политологии, педагогики, а также экономических, юридических и других наук.

**Ключевые слова:** социальная активность; социальный потенциал.

Прошло более шести лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определившего местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую, в установленных пределах, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения. Однако и по сей день большинство граждан не принимают активное участие в решении вопросов местного самоуправления, уровень отчуждения населения от власти очень высок. Не вызывает сомнения, что без повышения социальной активности населения в решении проблем муниципальных образований добиться эффективного применения названного закона невозможно. В связи с этим вопросы социологического анализа данной проблемы представляются весьма актуальными.

Ввиду того, что социальная активность населения в решении проблем муниципальных образований является специфической разновидностью социальной активности граждан, для определения данного понятия представляется необходимым и целесообразным в первую очередь выяснить сущность, содержание и структуру социальной активности субъекта социального действия вообще. При этом, очевидно, следует учитывать, что понятие «социальная активность» представляет собой один из видов понятия «активность», которое может трактоваться как в широком смысле (как свойство всех материальных объектов, в том числе и в неживой природе), так и в узком смысле слова, то есть только применительно к живой природе и общественной жизни (биологическая, психологическая, социальная активность), являясь характеристикой всего живого, выражающей способность организма приспособляться к изменяющимся условиям. С учетом проблематики настоящей статьи это понятие далее по тексту будет рассматриваться в узком смысле слова.

Анализ научных источников и публикаций по данной тематике свидетельствует о наличии множества различных подходов к определению сущности и содержания социальной активности. Это связано, прежде всего, с тем, что проблема оптимизации социальной активности является комплексной, междисциплинарной и предстает объектом изучения не только социологии, но и философии, психологии, политологии, педагогики, а также экономических, юридических и других наук.

В психологии социальная активность рассматривается как уровень активности, степень проявления возможностей и способностей человека как члена социума, устойчивое активное отношение личности к отдельным общностям или обществу в целом и отражает превращение личности в субъект социального действия и общественных отношений. При этом подчеркивается связь активности с личностным ростом индивида и его социализацией. В этой связи социальная активность рассматривается как синтетическое качество личности, характеризующее активное отношение к общественно значимой деятельности и как форма проявления потребности в социальном участии [1, с. 3].

Социологический анализ социальной активности предполагает ее рассмотрение как характеристики способа жизнедеятельности социального субъекта, заключающейся в сознательной направленности его деятельности на преобразование социальных условий в соответствии с назревшими потребностями, интересами, целями и идеалами, в выдвижении и реализации социальных инициатив, участии в решении актуальных социальных задач, формировании у себя необходимых социальных качеств [2, с. 70]. Такое толкование социальной активности исходит из того, что она является формой реагирования людей на изменения в социальной среде.

Вместе с тем и в социологии нет единого подхода к определению понятия «социальная активность». Как отмечает в своем диссертационном исследовании А.Н. Серегин, единства

позиций в определении социальной активности и понимании ее сущности нет. Однако бесспорным, по его мнению, является то, что сущность социальной активности не может быть определена вне рассмотрения отношения активности и деятельности. Основные существующие мнения о соотношении этих понятий он разделяет на следующие группы:

- отождествление социальной активности с деятельностью;
- толкование социальной активности в более широком смысле, чем категория «деятельность»;
- понимание социальной активности уже категории «деятельность».

Соглашаясь с подходом С.А. Потаповой, определяющей социальную активность как «социально-психологическую, ценностную, профессиональную установку субъекта, реализуемую в его деятельности», А.Н. Серегин полагает, что социальная активность реализуется в мировоззрении и деятельности субъекта. При этом подчеркивается, что не всякая деятельность является выражением и показателем социальной активности, а лишь деятельность, обладающая свойством самостоятельности, т.е. не навязанная извне, а необходимая человеку, порождаемая его потребностями. Причем социально активным можно считать только того, кто осознает и сознательно реализует свои потребности.

Также отмечается, что движущим фактором социальной активности являются не все потребности, а лишь те из них, удовлетворение которых имеет социальное значение, затрагивает общественные интересы. Социальная активность, как самостоятельная деятельность, обусловленная внутренними потребностями личности и направленная на выполнение общественно значимых задач, является важным условием не только её саморазвития, самореализации и становления в качестве субъекта социальных отношений, но и фактором воспроизводства и обновления общества [3, с. 10].

Через социальную активность реализуются ценностные ориентации и социальные установки субъекта, его интересы и потребности, связанные с общественными отношениями, стремление изменять своей деятельностью окружающий мир, а вместе с ним и самого себя.

С учетом изложенного, очевидно, сводить понятие социальной активности только к деятельности некорректно, поскольку она включает в себя еще и мировоззренческую (ценностно-ориентационную), а также собственно психологическую составляющие. Кроме того, социальная активность может выражаться и в отказе от деятельности или каких-то действий (забастовка, бойкот, голодовка и т.д.).

В связи с этим и в интересах исследования представляется целесообразным выделить в данном понятии две составляющие – **реальную и потенциальную социальную активность**.

На основании вышеизложенного, исходя из целей и задач исследования, **реальную социальную активность населения на местном уровне** будем понимать как совокупность форм деятельности и инициатив граждан, сознательно ориентированных, прежде всего, на решение местных проблем и задач, развивающаяся под воздействием политических, общественных и личных интересов местного (муниципального) сообщества и самих граждан.

**Под потенциальной социальной активностью** будет пониматься состояние личности (субъекта социального действия), обусловленное его предрасположенностью и подготовленностью к осуществлению указанных форм деятельности и инициатив, т.е. готовность к данной деятельности. При этом под предрасположенностью подразумевается совокупность социально-психологических качеств личности (ценностные ориентации, социально-психологические установки, психологический тип личности), а подготовленность включает в себя обусловленные социальным опытом индивида знания, навыки и умения, необходимые для осуществления таких форм деятельности и инициатив.

Для проведения социологического анализа социальной активности граждан в решении местных проблем представляется необходимым провести ее типологизацию в зависимости от целей и характера социальной активности.

Проведенный анализ источников позволяет выделить следующие **типы социальной активности населения на местном уровне**:

- а. Иждивенческая активность – жалобы и прошения, направленные на то, чтобы другие (власть, бизнес и т.п.) решили проблемы жителей, в том числе и те, за которые власть не отвечает. Перекладывание.
- б. Протестная активность – возникает из желания жителей противодействовать действиям и планам властей, почти не задумываясь об альтернативных планах. Такая активность развивается в формах пикетов, митингов, коллективных жалоб, перекрытий дорог, согласованного бойкота выборов улицей, микрорайоном, протестного голосования на выборах.
- в. Фиктивно-демонстративная активность. При использовании населения в качестве статистов для реализации рекламных или политических проектов самостоятельная активность имитируется за счет нанятых и оплаченных активистов, а также публикаций в СМИ, других методов.
- г. Конструктивная активность – инициативы, попытки корректировки действий властей и предприятий для создания более благоприятных условий жизнедеятельности территории. Партнерское взаимодействие властей и населения [4, с. 22].

Таким образом, при решении проблем развития социальной активности следует учитывать, что не всякая активность населения является общественно полезной, и речь должна идти именно о **повышении ее конструктивной составляющей**, то есть об **оптимизации социальной активности**. Кроме того, при выявлении ее уровней важно иметь в виду не только реальную, но и **потенциальную** социальную активность, которая может быть присуща индивиду или социальной группе, но не выражаться в их реальных действиях по определенным объективным и субъективным причинам (наличия или отсутствия влияния необходимых социальных или личностных факторов и условий). Выявление этих условий и факторов, по нашему мнению, является одной из основных задач социологического анализа данной проблемы, так как позволяет обосновать пути и определить направления повышения социальной активности за счет преобразования потенциальной активности в реальную.

**В зависимости от уровней реальной и потенциальной социальной активности (СА) можно предложить ее следующую категоризацию** (см. рис. 1):

Категории СА	Уровни СА	
	<i>Реальная СА</i>	<i>Потенциальная СА</i>
Высокая	высокий	высокий
Потенциально высокая	средний	высокий
Средняя	средний	средний
Потенциально средняя	низкий	высокий
Условно средняя	низкий	средний
Социальная пассивность	низкий	низкий

*Рис. 1. Категории и уровни социальной активности*

В 2008-2010 годах Всероссийским Советом местного самоуправления при поддержке Высшей школы экономики в целях получения достоверной и непротиворечивой информации об участии местного населения в решении вопросов жизнедеятельности муниципальных образований России, факторах и условиях повышения социальной активности граждан в реализации местного самоуправления были проведены социологические исследования "Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем" и "Взаимодействие власти и общества на местном уровне". Задачами исследований наряду с другими были:

- выявление форм социальной активности по улучшению комфортности и качества жизни и сфер участия населения муниципальных образований в решении вопросов местного значения;
- выявление условий и факторов, влияющих на социальную активность населения муниципальных образований в решении вопросов местного значения;
- выявление и описание основных групп населения в зависимости от форм их готовности участвовать в реализации местного самоуправления.

В ходе исследований изучались состояние и уровни таких основных форм социальной активности, как гражданская, политическая, социокультурная и бытовая активность.

*При этом под **гражданской активностью** понималась деятельность индивидов и социальных групп, направленная на изменение и развитие гражданского общества, действия, обусловленные гражданской мотивацией.*

*Под **политической активностью** подразумевался вид социальной активности, реализуемый в сфере политической деятельности. Состояние и динамика политической активности определялись с помощью таких показателей, как участие в выборах и политической деятельности, политические предпочтения и др.*

**Социокультурная и бытовая активность** рассматривалась как вид социальной активности, проявляющийся в следующих сферах: участие в управлении территорией и решении вопросов ЖКХ; культурная и историческая (сохранение памятников, исторические движения, культурные инициативы и организации и т.д.); самодеятельность и искусство; образование, воспитание, спорт; благотворительность; экономическая активность населения

(исторические и национальные ремесла и промыслы, вопросы землепользования на селе, местные рынки и т.д.).

*Социальная активность классифицировалась на основании следующих критериев:*

1. Продолжительность активности (регулярная, ситуативная).
2. Источник активности (инициируемая извне, т.е. органами власти, политиками, представителями бизнеса; инициируемая изнутри, т.е. самим населением, общественностью; взаимная инициация).
3. Цели и характер действий (иждивенческая, протестная, фиктивно-демонстративная, конструктивная активность).


*Результаты проведенных исследований подтвердили большую актуальность проблемы развития социальной активности населения в решении местных проблем.*

Социальная активность населения невысока во всех регионах. Даже там, где есть значительный экономический рост, рост доходов жителей, административное стимулирование активности, все же не наблюдается адекватного роста социальной активности населения (Москва, Московская область, г. Нягань, Ростовская область). Основной причиной этого, как правило, является отсутствие полного согласованного комплекса факторов и условий, обеспечивающих существенное повышение социальной активности. Так, по результатам экспертного опроса, проводившегося в рамках эмпирического исследования "Взаимодействие власти и общества на местном уровне", среди проблем местного самоуправления низкая социальная активность населения по своей актуальности заняла второе место (на первом месте – недостаток средств в муниципальном образовании) (См.: рис. 2).

При этом наиболее серьезными проблемами взаимодействия местных властей и общественности на уровне муниципальных образований были названы:

1. Пассивность и иждивенчество граждан.
2. Отсутствие у администрации средств и возможностей для поддержки инициатив граждан, развития муниципальных образований.
3. Низкая правовая культура и недостаточная информированность населения (См.: рис. 3).

## Проблемы местного самоуправления



Варианты ответов	%
Недостаток средств в МО	60,7
Низкая социальная активность граждан	28,2
Чрезмерное давление проверяющих органов (прокуратура и другие)	24,1
Постоянное изменение законодательства, регулирующего сферу МСУ	19
Ограниченная имущественная база	18,2
Отсутствие четких нормативов для определения размеров межбюджетных трансфертов	16,9
Наличие конфликтности между уровнями власти (муниципальный район – поселение, МО– субъект Федерации)	8
Низкая квалификация муниципальных служащих	7,8
Правоприменительные проблемы при размещении муниципального заказа	6,5

**Рис. 2.** Актуальные проблемы местного самоуправления

При определении основных форм проявления социальной активности населения муниципальных образований удалось выявить следующее:

1. Самыми распространенными формами проявления **политической активности граждан**, является их участие в федеральных (60% респондентов) и муниципальных (47%) выборах. Однако необходимо отметить, что эти формы активности граждане применяют раз в четыре года. Другие же формы проявления политической активности встречаются крайне редко. Например, в голосовании по отзыву депутата органа местного самоуправления принимали участие только 2% респондентов.

2. Перечень форм проявления **социокультурной и бытовой активности** является самым обширным. Основными формами проявления этого вида активности являются (процент жителей, участвующих в тех или иных формах социальной активности):

- участие в территориальном общественном самоуправлении – более 18 %;
- участие в сходах граждан – около 15%;
- участие в опросах по вопросам жизнедеятельности муниципального образования и местного самоуправления – около 13%;
- участие в решении вопросов и проблем местного сообщества – свыше 9%.

Участниками проявления других форм социокультурной и бытовой активности являются от 2 до 4 процентов опрошенных. К числу таких форм относятся: участие в собраниях жителей; участие в работе общественного совета, комиссии; индивидуальные или коллективные обращения жителей в органы местного самоуправления; участие в голосовании по вопросу изменения границ муниципального образования; общественные инициативы по участию в работе заседаний местного совета депутатов; участие в решении вопросов и проблем местного сообщества.

3. Наименее востребованными являются формы проявления *гражданской активности* (от 2 до 8 процентов участников): участие в работе общественных организаций; участие в местном референдуме; участие в публичных слушаниях; отстаивание своих прав в суде; правотворческие инициативы граждан.

### Какие проблемы взаимодействия местных властей и общественности на уровне муниципальных образований Вы считаете наиболее серьезными?



Затрудняюсь ответить	46,8%
Пассивность и иждивенчество граждан	18,7%
Отсутствие у администрации средств и возможностей для поддержки инициатив граждан, развития МО	9,1%
Другое	7,3%
Низкая правовая культура, неграмотность и неинформированность граждан	3,9%
Слабая ресурсная база общественных организаций	3,2%
Недоверие к власти со стороны населения	3,0%
Иные правовые проблемы	2,6%
Слабое развитие гражданского общества на местном уровне, отсутствие лидеров и полноценных общественных организаций	2,0%
Проблемы в сфере ЖКХ, Сложные взаимоотношения ТСЖ с управляющими кампаниями	1,9%
Отсутствие у общественных организаций механизмов и рычагов участия в развитии МО, влиянии на власть	1,7%

**Рис. 3.** Актуальные проблемы взаимодействия местной власти и общественности

Оценка *потенциальной активности* (наряду с другими показателями) включала описание готовности населения отстаивать свои личные интересы. Для защиты своих личных интересов в такой форме, как сбор подписей под обращениями, ранее принимали участие свыше 23% респондентов. Безусловно готовы принять участие в подобных акциях более 18% опрошенных, а свыше 24% респондентов отметили, что они готовы это сделать, но все зависит от обстоятельств, и скорее не готовы — около 35% опрошенных.

В митингах и демонстрациях ранее принимали участие свыше 27% респондентов. Безусловно готовы принимать участие в них только около 9% опрошенных. Еще почти 17% респондентов готовы принять об этом решение по обстоятельствам, а около половины опрошенных (свыше 47%) скорее не готовы это сделать.

Вопрос о населении как субъекте социальной активности в значительной мере сводится к оценке того, насколько население в целом и его отдельные группы заинтересованы в участии в решении местных проблем и готовы его реализовывать на деле. В целом ориентация на участие в решении вопросов местной жизни у населения очень низкая: лишь около 4% участников опроса утверждают, что они могут и хотят влиять на изменение жизни к лучшему в своем поселении, в то время как 7% респондентов не видят смысла в своем участии в местном самоуправлении, не веря в возможности своего реального влияния на решение проблем местного самоуправления, а свыше 60% опрошенных уверены, что они не могут ничего сделать. По-видимому, отсутствие действующих механизмов местного самоуправления, традиционное недоверие населения к власти и неверие в возможность действенного участия в управлении, выработали соответствующие стереотипы, социальную пассивность и смирение. Не случайно каждый четвертый респондент считает, что у жителей



нет эффективных способов влияния на решения местных властей, а 65% опрошенных отмечают отсутствие активности со стороны населения.

Вместе с тем следует отметить, что только 22% респондентов утверждают, что управление социальным развитием – дело местных властей, а не жителей. Около 30% опрошенных считают важным участие населения в решении вопросов местной жизни, а три четверти убеждены в том, что многие проблемы поселения могли бы быть решены, если бы было меньше безответственных и пассивных людей.

Среди наиболее эффективных механизмов влияния населения на решения местных властей отмечаются формы непосредственной демократии, такие как сходы, общие собрания жителей, участие в обсуждении вопросов социального развития, участие в работе ТОСов и опросах граждан по вопросам местного значения.

Таким образом, на основании анализа данных, полученных при проведении вышеназванных исследований, в части, касающейся состояния социальной активности населения на местном уровне, можно сделать следующие выводы:

1. **Реальная социальная активность** населения в решении проблем местного значения **является крайне низкой**. За исключением участия в выборах, только 25% граждан участвует в других формах организации жизнедеятельности в муниципальных образованиях.

В то же время **уровень потенциальной социальной активности** граждан, по всей видимости, **не ниже среднего**. В пользу данного вывода свидетельствует тот факт, что к защите своих личных интересов путем участия в сборе подписей под обращениями, участия в митингах и демонстрациях не готовы или скорее не готовы явно менее половины респондентов (от 35 до 47 процентов). Безусловно, это предположение требует проверки в ходе проведения последующих исследований, но не вызывает сомнения то, что **именно путем выявления уровней потенциальной социальной активности различных групп населения и факторов, влияющей на ее состояние, можно определить эффективные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по превращению ее в реальную активность и оптимизации участия населения в решении проблем муниципальных образований**.

2. Одной из главных причин столь низкого реального уровня социальной активности населения в решении местных проблем является **отсутствие должного уровня доверия граждан к органам власти и убежденности в возможности своего результативного участия в местном самоуправлении**. Люди не верят, что за счет своей активности они могут изменить свою жизнь в лучшую сторону и что у них есть реальная возможность оказывать влияние на принимаемые решения. Так, каждый второй житель считает, что местная власть не способствует, а препятствует развитию активности населения. Три четверти граждан убеждены, что их активность ничего не изменит, надеясь при этом на более высокую активность других людей.

3. В наиболее разнообразных формах проявляется **социокультурная и бытовая активность**. Данный факт свидетельствует о том, что именно в этих сферах сконцентрированы основные вопросы жизнедеятельности местных сообществ и проблемы местного самоуправления. И именно здесь осуществляется основное взаимодействие между жителями, органами местного самоуправления и общественными организациями по вопросам организации жизнедеятельности в муниципальном образовании. Но реально такая активность присутствует менее чем пятой части населения муниципальных образований.

4. Вполне очевидно, что фактически мизерное количество проявлений **гражданской активности** населения связано с низким уровнем правовой культуры и информированности граждан, подтвержденным результатами экспертного и массового опросов. Так,

информированность о формах участия населения в местном самоуправлении оценена как недостаточная (более половины населения не знает никаких форм), как низкая оценена осведомленность жителей о местной жизни и как крайне низкая – информированность о деятельности органов местной власти.

5. Набор форм проявления *политической активности* населения крайне скуден и сводится практически к участию в выборах в органы власти и самоуправления, что свидетельствует о несовершенстве системы демократических институтов в обществе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Золотухин А.В. Формы проявления социальной активности населения на местном уровне: Материалы к спецкурсу «Местное самоуправление как объект социально-психологических исследований». Тамбов: Издательство Тамб. гос. техн. ун-та, 2004.
2. Социологический справочник. Киев: Издательство политической литературы Украины, 1990.
3. Серегин А.Н. Управление формированием социальной активности студенческой молодежи вузов России. Автореф. Дис. ...канд. социол. наук. М.: 2009.
4. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: аналитический отчет о проведении количественного и качественного исследования. М.: ВСМС, 2008.