УДК [323.2:352]-053.9

РУМЯНЦЕВА Е.С.

Общественно-политическая организация как система активизации пожилого человека

Рассматривая результаты реформы местного самоуправления 2003–2008 гг. в России, автор статьи предлагает такой механизм самоорганизации пожилых, который был бы встроен в структуру местного сообщества, от уровня территориальных советов до уровня муниципальной исполнительной власти.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, старшее поколение, коммунитарная идеология.

В 2009 году начался новый этап в развитии системы публичной власти в России, связанный с завершением муниципальной реформы. В результате реформы местного самоуправления впервые в современной истории страны публичная власть начала работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Это способствует практическому решению проблемы социальности политической власти, ее ответственности перед обществом, ориентации на решение социальных задач[1].

Органы местного самоуправления на местах приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах. С тех пор, как муниципальная реформа в России состоялась, местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. Происшедшие изменения представляют собой потенциал для дальнейшего развития общества. Не случайно в Послании Президента России Федеральному Собранию задачи по развитию институтов демократии, повышению уровня и качества народного представительства во власти акцентированы в тех аспектах этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти: «*Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению*»[2].

Эта концепция, на наш взгляд, создает предпосылки для реализации целенаправленной политики активизации пожилых в современном стремительно трансформирующемся российском обществе. Необходимость такой политики сейчас уже не приходится доказывать. Роль пожилых людей в современном обществе всё чаще становится предметом научных исследований. Однако реализуемая сегодня на практике в России модель социальной поддержки пожилых требует коренной модернизации. В целом в мире предпринимаются серьезные попытки противопоставить политике государственного патернализма в отношении пожилых коммунитарную идеологию («community development»). В частности, на это в 2010 году был направлен реализованный Фондом ООН в области народонаселения проект «Укрепление регионально-

го потенциала в разработке и реализации научно обоснованной стратегии в отношении пожилых людей». Именно коммунитарная идеология, на наш взгляд, способна решить многие проблемы, оказавшиеся неразрешимыми в ходе муниципальной реформы 2003–2008 гг.

Реализация этой реформы предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти. В соответствии с опытом Германии и других европейских континентальных стандартов в России была предпринята попытка создать двухуровневую систему местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривался как функционирующий отдельно от других и от государственной власти с четким разграничением полномочий. В этом авторы реформы видели залог создания подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня. Заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ европейская модель местного самоуправления в российской реальности трансформировалась по-новому. Так, например, отделение местного самоуправления от органов государственной власти стало противоречить процессам централизации власти в стране, связанным с укреплением государственности, повышением эффективности государственной власти.

Серьезное влияние, создавшее дополнительные проблемы для реализации реформы, оказала существующая практика местного самоуправления, во многом сформированная советской политической традицией. Сохранение традиционного менталитета значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей привело к тому, что европейская по форме модель управления дала эффект с российским содержанием: проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов на местах так и не были решены.

Как показали исследования аналитиков[3], потенциал местного самоуправления, который надеялись раскрыть авторы реформы, остался нереализованным: подавляющее большинство территорий попрежнему существует за счет финансирования из регионального и федерального бюджетов. Причины кроются как в неэффективной организации и недостатке финансовых ресурсов власти, так и в безынициативности граждан, спровоцированной, в свою очередь, дезориентацией в новой для себя ситуации поиска приложения своих социальных усилий.

Проблема в том, что на практике муниципальная власть так и не была наделена действенными полномочиями. Расширение возможностей и ресурсной обеспеченности местной власти – необходимое условие результативности деятельности местного самоуправления – не было выполнено.

Однако ситуация может измениться в лучшую сторону со временем – в данный период местное самоуправление переживает этап становления.

По результатам социологических исследований, развитие самоуправления на местном уровне может быть тесно связано с перераспределением налогов в пользу муниципальных образований – их необходимо сделать финансово самостоятельными, что существенно повлияет на их эффективность. Несомненно, что местное самоуправление будет развиваться по мере улучшения общеэкономической ситуации в стране, повышения благосостояния людей и роста требовательности к органам власти со стороны граждан (подобные тенденции уже наметились в общественном сознании – люди готовы отстаивать свои интересы в судебных инстанциях).

Тем не менее нынешняя местная власть даже со столь недостаточными полномочиями востребована, но потенциал доверия к местному самоуправлению среди населения страны остается «законсервированным» и может быть использован при соответствующих трансформациях системы распределения власти и собственности на локальном уровне.

Одной из причин неудач в реализации реформы местного самоуправления в России исследователи также называют отсутствие развитой культуры гражданской солидарности. Однако если вернуться к проблеме активизации пожилых людей, то социальная активность этой возрастной группы, так ярко проявившаяся в России зимой 2005 года в связи с изменением федерального законодательства о

льготах для этой категории граждан, подталкивает нас к выводу о том, что старшее поколение более, чем другие возрастные группы населения, способно проявлять гражданскую солидарность. И это еще один аргумент в пользу утверждения о том, что их необходимо привлекать к решению самых насущных проблем развития гражданского общества.

Скорее всего, трудности в реализации нарождающейся коммунитарной идеологии и новой политики по отношению к пожилым заключаются не столько в изыскании материальных, финансовых и иных ресурсов, сколько в том, что в последние десятилетия создалось достаточно негативное отношение к пожилым людям. Они рассматриваются чаще как социальная обуза, как некая дополнительная нагрузка на общественный организм. Многочисленное тиражирование подобных идей в российских средствах массовой информации создало для пожилых людей неблагоприятный социально-психологический климат в обществе. Преодолеть создавшуюся ситуацию возможно и необходимо как в общесоциальном плане, повернув общественное мнение в пользу пожилых людей, так и на региональном уровне в решении конкретных задач региональной и муниципальной политики. При этом взаимодействие власти, широких слоев населения, структур гражданского общества составляет необходимое условие ее результативности.

Сегодня же именно ситуация «незавершенности» реформы российского местного самоуправления создает для местных органов власти реальную возможность привлечь пожилых к решению насущных проблем развития территории и местного сообщества по принципу включенности во властные процессы в роли не пассивных, но активных участников. Именно так, как на этом настаивает коммунитарная идеология.

Предлагаемая в настоящей статье концепция вовлечения пожилых в политические процессы в упрощенной версии уже рассматривалась автором как один из механизмов самоорганизации пожилых[4]. Однако сегодня в условиях, созданных реализацией ФЗ-131, предложенный механизм может способствовать тому, чтобы вывести социальную активность пожилых из сферы стихийной самоорганизации и придать ей черты одного из действенных политических институтов современной России. Речь идет о создании такого механизма самоорганизации пожилых, встроенного в структуру местного сообщества, от уровня территориальных советов до уровня муниципальной исполнительной власти.

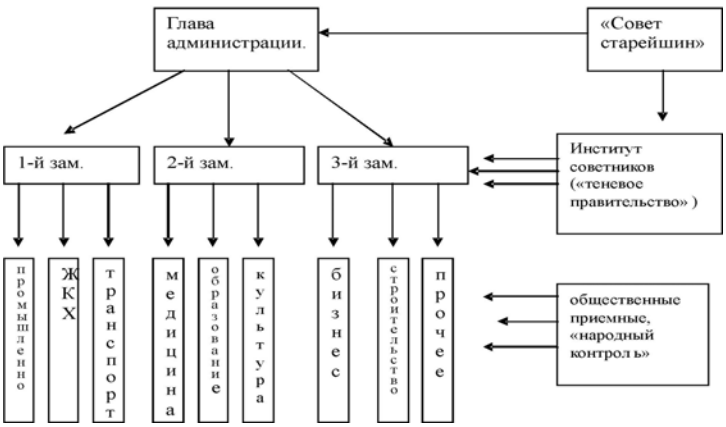
На наш взгляд, концепция самоорганизации пожилых граждан на местном уровне может иметь следующую структуру:

· «совет старейшин» при главе администрации территории, основной функцией которого является общественная экспертиза проектов исполнительной и законодательной власти округа;

· «теневое правительство» – сеть советников при действующих руководителях департаментов по направлениям из числа специалистов-пенсионеров из каждой сферы деятельности (функции – консультационные и аналитические);

· «народный контроль», действующий, к примеру, через общественные приемные, организованные в каждом из существующих избирательных округов. Задача «народного контроля» – сбор информации для двух вышеназванных структур.

Структура действует целиком на общественных началах. Ее функции могут распро-



страняться и на законодательную ветвь местной власти. Структура такого механизма может «смыкаться» с рабочей структурой местного совета ветеранов или другой общественной или общественно-политической организации, имеющей значительный авторитет на территории. Структура такой организации пожилых, разумеется, может быть сформирована только при четком и осознанном намерении местной власти добиться желаемых результатов, укрепить свои позиции и работать исключительно на развитие территории. То есть данная структура способна укрепить власть именно как демократический институт и значительно повысить уровень доверия населения к власти. Данная структура представляется оптимальной, потому что не требует дополнительного контроля, не дублирует функции разных уровней, не требует финансовых расходов.

Заметим, что практика недавних выборов в российский парламент, а также президентских выборов 2012 года уже содержала попытки учредить «народный контроль» силами общества в целом и представителей старшего поколения в частности. Было бы логически верно развить эту практику: используя вышеуказанный механизм, переместить «центр тяжести» «народного контроля» из зоны действия той или иной общественно-политической организации или партии в ведение не только федеральных, но и местных органов власти.

На первый взгляд, определенную проблему составляет принцип добровольности, положенный в основу работы представителей старшего поколения в рамках данной системы активизации пожилых. Однако мы исходим из того, что практически в каждом, большем или меньшем, местном сообществе существуют авторитетные люди, вынужденные по возрасту перейти в категорию пенсионеров, но не утратившие желания и возможностей быть полезными в соответствии со своим опытом и знаниями. Кроме того, в настоящее время люди пожилого возраста, способные к труду, составляют значительную часть активного населения страны, золотой фонд опыта и умений, использование которых может стать важной составляющей региональных политик.

При формулировании принципов этой новой стратегии важно исходить из того, что пенсионеры представляют собой не просто некую возрастную группу. По многим признакам они являются типичной корпорацией, члены которой объективно связаны друг с другом общностью интересов и проблем. И их доля в общей численности населения в развитых странах мира постоянно возрастает. Причем есть известная закономерность в том, что чем более развито человеческое общество, тем больше в нём пожилых людей.

Один из примеров самоорганизации пожилых людей – американская партия пенсионеров (AARP), созданная в США в 1958 году. Сейчас в ней около 40 млн. членов, 4 тысячи отделений работают на территории страны. Направления деятельности – от материальной поддержки людей старшего поколения через специально продуманную систему льгот и скидок (основой для этой системы служат членские взносы – своеобразная касса взаимопомощи) до помощи в случае ДТП. Члены этой партии лоббируют законопроекты в интересах пенсионеров на всех уровнях власти, а также отслеживают выполнение уже принятых законов. Еще одно направление работы – специальные программы обучения избирателей старшего возраста, а также специальные программы обучения кандидатов в выборные органы власти. (Что в сегодняшней политической реальности особенно ценно, ведь в США, как и в России, есть «маленькие городки, в которых и одного кандидата в мэры сыскать трудно: денег мизер, хлопот тонна, и всегда кто-то недоволен»[5]).

Немецкий аналог этой партии – общественное движение Союз защиты интересов пенсионеров «Серая пантера», созданный в 1975 году. С 1989 года на его базе создана политическая партия пенсионеров (так называемая «партия седых»), которая действовала в составе партии зеленых (Союз 90/зеленые) до 2008 года. Главными задачами «серых» объявлялись политическое представительство пожилых людей и борьба за улучшение их социально-экономического положения. Основателем и лидером партии являлась Гертруда Унру.

После первого политического успеха (выборы в ландтаг Берлина в 2007 году) руководство партии оказалось втянутым в финансовые махинации, и в 2008 г. «серые» самораспустились[6].

Нет сомнения в том, что и российские пенсионеры в потенциале являются одной из самых мощных корпораций, и их влияние на политику со временем будет неуклонно возрастать. Российский опыт активного гражданского участия НКО пожилых уже подробно описан автором данной статьи[7]. Что касается политического аспекта такого участия, то в работе общественной организации «Центр поддержки общественных инициатив и предпринимательства» (существующей в г. Рыбинске Ярославской области и состоящей в основном из представителей старшего поколения) присутствовал и значительный опыт участия в законотворчестве местной власти. Вначале организации поручили разработку Положения о муниципальных грантах и стипендиях. Позднее была разработана программа конкретных мер по оздоровлению экономики округа для главы исполнительной власти, а затем представители НКО были приглашены к участию в создании масштабной Программы социально-экономического развития Рыбинского района. Одним из самых удачных и широко известных проектов «Инициативы» стало издание газеты общественных организаций г. Рыбинска. В решающий политический момент, когда Рыбинск лишился статуса города, газета стала одним из организационных факторов на пути создания общегородского движения. Статус города в конечном счете был возвращен Рыбинску в результате проведения общегородского референдума 4 сентября 2005 года.

Современные тенденции общественного развития и проблемы местного самоуправления обусловливают необходимость системной работы по совершенствованию муниципальной практики. Нельзя не согласиться с авторами аналитического доклада о реализации реформы местного самоуправления в России в том, что усилия по развитию местного самоуправления в стране сегодня должны быть сконцентрированы на адаптации муниципальной системы к российским реалиям – экономическим, политическим, ментальным, а также на поиске собственных форм сотрудничества в рамках муниципальных образований. Предложенная в данной статье структура, на наш взгляд, предлагает один из механизмов такой адаптации, способствующий усилению автономии муниципалитетов, повышению их самостоятельности в масштабах, безопасных для слаженного функционирования системы государственных органов и обеспечивающих эффективность системы публичного управления. Муниципалитеты должны превратиться в определенный противовес, сдерживающий напор региональных властей и гарантирующий качество управленческих решений на местном уровне и оперативность их исполнения. Создание системы вовлечения наиболее авторитетных людей старшего поколения в структуру местного органа власти представляет собой также определенную конкретную задачу, решить которую федеральная и местная власти имеют возможность только в режиме взаимодействия.

---

[1] Титова Л.Г. Политическая власть в современной России: проблемы развития и совершенствования. Ярославль: ООО «Издательство Литера», 2006. С.10–11.

[2] Институт современного развития // www.insor-russia.ru/ru#_ftn2

[3] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития.

[4] Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.

[5] Румянцева Е.С., Янкевич П.Ф. Социально-политическая адаптация пожилых людей в условиях реформирования политической системы современной России. Монография. Ярославль: ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, 2006. С. 137–138.

[6] Великовский Д. Планета Америка: как выглядят выборы в центре мира в реальности, а не на телевизионной картинке // «Русский репортер». 2012. № 344 (273). 8–15 ноября. С. 32.

[7] Румянцева Е.С. Опыт решения проблем активизации старшего поколения в регионах (на примере города Рыбинска Ярославской области) // «Власть». 2010. № 8. С. 39–42.