

DOI: 10.17976/jpps/2017.06.05

ДОВЕРИЕ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПРОБЛЕМА

Р.В. Петухов

ПЕТУХОВ Роман Владимирович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра комплексных социальных исследований Института социологии ФНИСЦ РАН. Для связи с автором: petukhovrv@yandex.ru

Петухов Р.В. Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема. — Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 61-75. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05>

Статья подготовлена при поддержке Российского научного фонда (грант №14-28-00218). Эмпирическую базу составили данные мониторинговых исследований Института социологии РАН 2013-2017 гг. “Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах” по общероссийской выборке (N = 4000), репрезентирующей население страны по региону проживания, а внутри него — по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения. Привлекались также данные исследований других социологических центров.

Статья поступила в редакцию: 22.08.2017. Принята к печати: 04.09.2017

Аннотация. В статье исследуются причины кризиса местного самоуправления в России. По мнению автора, сложности с развитием этого института связаны не столько с недостаточностью финансовых и кадровых ресурсов, сколько с принципиальным расхождением между теорией местного самоуправления и реальной практикой муниципального управления. Для аргументации этой исследовательской гипотезы автор обращается к данным мониторинговых исследований Института социологии РАН (в которых он принимал непосредственное участие), свидетельствующим о крайне низком уровне доверия граждан к органам местного самоуправления, которые в теории должны быть наиболее близкой к ним властью. Обращение к концепту “доверие” позволяет автору связать негативное отношение общества к органам местного самоуправления с такими факторами, как неуверенность жителей в их профессионализме, сокращение количества избираемых непосредственно населением муниципальных депутатов и чиновников, а также с отчуждением местной власти от обычных граждан. Приводимые в статье данные исследований также показывают, что россияне до сих пор имеют весьма смутное представление о специфике данного уровня власти, они не воспринимают муниципалитеты в качестве органов “самоуправления”, хотя сам по себе этот теоретический концепт оценивается ими скорее положительно. Анализируя причины перманентного кризиса системы местного самоуправления, автор обращает внимание и на внешние по отношению к муниципальной сфере факторы. Наиболее важным среди них является общее состояние демократии в России. Усиление плебисцитарных начал существующего политического режима и сверхконцентрация внимания на фигуре главы государства делают для общественного мнения все остальные институты малозаметными и малозначащими. В завершение автор рассматривает возможные сценарии эволюции системы муниципального управления. Первый предполагает концентрацию усилий государства на повышении эффективности местных органов власти и сохранение лишь формальных элементов самоуправления. Второй сценарий — это новая попытка реализации на практике собственно идеи местного самоуправления, что предполагает повышение политической субъектности

этого института, прежде всего через обеспечение влияния граждан на политику муниципальных властей.

Ключевые слова: самоуправление; местная власть; доверие; демократия; политические институты; политическое участие; гражданская активность; доступность власти.

Действующая российская Конституция, как известно, предусматривает две возможные формы опосредованного осуществления народом своей власти — через органы государственной власти и через органы местного самоуправления (ст. 3 ч. 2). Местное самоуправление (МСУ), таким образом, относится к основам конституционного строя и прямо гарантируется Основным законом страны. Тем не менее этот институт уже довольно длительное время находится в состоянии кризиса, несмотря на неоднократные попытки его реформирования. Среди причин такого положения дел эксперты чаще всего называют недостаточную для полноценного муниципального развития ресурсную базу — прежде всего это дефицит финансов и квалифицированных кадров [Бабун 2015; Туровский 2015; Лексин 2016 и др.]. Многие из них обращают внимание, в частности, на неспособность органов МСУ полноценно выполнять свои полномочия в связи с выбранной в свое время моделью межбюджетных отношений [Левина 2011: 52-58; Яговкина 2016 и др.]. Иначе говоря, в литературе главный акцент делается на критике проводимой много лет муниципальной реформы и действий федеральных властей, в то время как целый ряд факторов указывает на то, что проблемы имеются и в самой концепции МСУ, закреплённой в Конституции — а именно в нарастающем расхождении между сутью этого теоретического концепта и практикой его реализации.

62

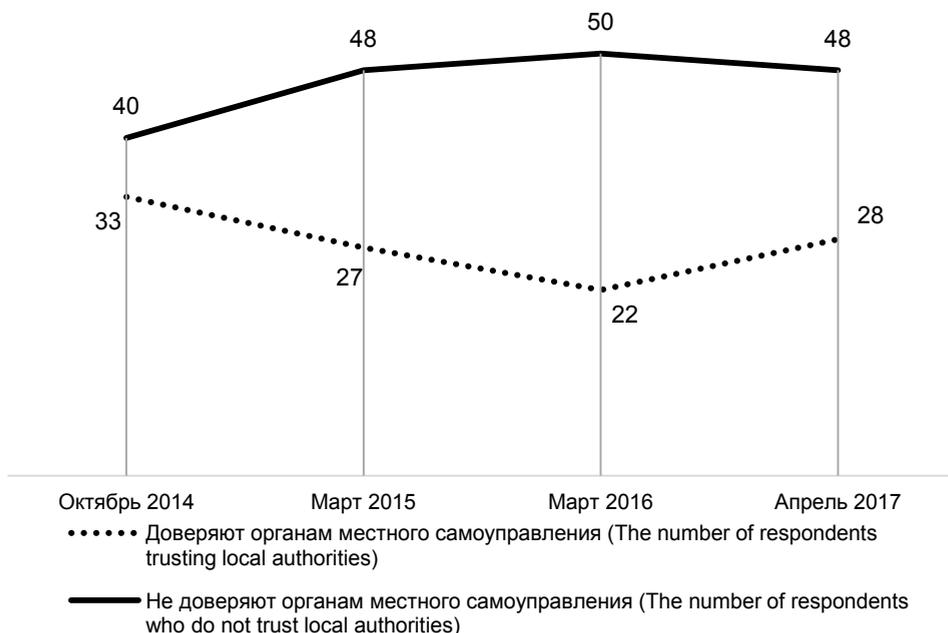
Что имеется в виду? Известно, что отечественной муниципальной теории исторически присуща точка зрения, согласно которой для МСУ как формы публичной власти характерна высокая степень взаимодействия между органами публичной власти и жителями подвластной им территории (муниципального образования) [Кутафин, Фадеев 2008: 95; Колюшин 2008: 44; Шутрина 2007: 3-5 и др.]. В качестве примера доминирующего в теории взгляда можно привести позицию специалиста в сфере муниципального права О.Л. Савранской, которая пишет: “Оно [самоуправление. — *Прим. авт.*] в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами, эффективным инструментом региональной политики. Через укрепление института МСУ возможно формирование реального механизма взаимодействия общества и государства” [Савранская 1997: 111]. Таким образом, подход к описанию местной власти как наиболее близкого и наиболее открытого для населения уровня публичной власти базируется не только на теоретических, но и на обыденно-логических предпосылках. Это такие характеристики, как пространственная близость зданий, где размещаются местные администрации, к населению соответствующих муниципальных образований (т.е. до них можно, что называется, “дотянуться рукой”), а также кадровая укомплектованность органов МСУ жителями этих территорий. Отталкиваясь от указанного подхода, можно выделить следующие содержательные признаки МСУ: близость, открытость, доступность и понятность, обеспечивающие эффект стирания границ между местной властью и гражданским обществом.

В действительности муниципальная власть сегодня может лишь формально называться местным самоуправлением. Участие граждан в ее деятельности находится

на минимальном уровне, определенном юридически обязательными процедурами, а управленческие процессы предельно бюрократизированы и интегрированы в региональную вертикаль власти. Жители чаще всего не видят в местных органах власти своих представителей, действующих в защиту их интересов. И, соответственно, не воспринимают этот институт в аутентичном смысле, о чем наглядно свидетельствует кризис общественного доверия к органам МСУ. Так, по данным Института социологии РАН (май 2017 г.), им доверяли лишь 28% опрошенных, в то время как президенту России, федеральному правительству и главам регионов с доверием относились 72, 42 и 36% респондентов соответственно¹. Мониторинговый характер проводившихся замеров дает основание говорить о том, что низкий уровень доверия к муниципалитетам — устойчивый тренд (см. рис.).

Рисунок (Figure)

Динамика уровня доверия и недоверия к органам местного самоуправления, 2014–2017 гг., %
Dynamics of Changes in the Levels of Trust and Distrust in the Local Authorities, 2014–2017, per cent



Несмотря на различия в социально-экономической ситуации в разных типах поселений, уровень доверия к органам МСУ примерно одинаков — доля доверяющих нигде не превышает даже четверти опрошенных, за исключением поселков городского типа, в которых он еще заметно ниже (см. табл. 1).

Почему именно показатель доверия, а не оценка, например, результатов деятельности местных властей наглядно иллюстрирует отношение общества к органам МСУ? Показатель “доверие” в социологических исследованиях довольно четко, судя по многолетним наблюдениям, фиксирует сложившиеся в общественном сознании представления об иерархии властных уровней,

¹ Мониторинговое исследование Института социологии РАН “Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах”. Далее в тексте и таблицах приводятся даты проведения соответствующих волн этого исследования за исключением тех случаев, когда будет указано на иной источник данных.

о наличии (или отсутствии) у них как “символического капитала”, так и реальных ресурсов для решения актуальных для населения проблем. В то время как показатель “одобрение” в большей степени ориентирован на сиюминутную оценку того или иного субъекта или события.

Таблица 1 (Table 1)

**Уровень доверия и недоверия органам местного самоуправления
в различных типах поселений, октябрь 2016 г., %**
*The Level of Trust and Distrust in the Local Authorities Depending
on the Type of Settlement, October 2016, per cent*

Тип поселения	Доверяют	Не доверяют	Затруднились ответить
Мегаполис	21	49	31
Областной центр	21	54	25
Районный центр	20	56	24
ПГТ	13	60	27
Село	21	54	26
Всего	20	54	26

Важно также учитывать, что понятие “доверие” имеет и нормативно-ценностное измерение: в социальных науках оно рассматривается как один из факторов, обеспечивающих возможность социального взаимодействия, а в более широком смысле – социального порядка. Несколько утрируя, Н. Луман отмечал, что без доверия человек не смог бы встать утром, так как его парализовало бы смутное чувство страха, вызванное неуверенностью в своих ожиданиях [Luhmann 1982: 4]. Неслучайно к феномену доверия в той или иной степени обращались практически все видные представители социальной теории, начиная с Ф. Тенниса, Э. Дюркгейма, М. Вебера, Г. Зиммеля, Т. Парсонса, Н. Лумана и заканчивая Ф. Фукуямой, Э. Гидденсом и П. Штомпкой [обзор литературы по социологии доверия см. Штомпка 2012: 19-31, 35-64; Хоскинг 2016: 46-57; Мышляева 2006].

Если рассматривать доверие через предложенные Максом Вебером идеальные типы социального действия, то оно, как представляется, тяготеет бы в большей степени к ценностно-рациональному типу [Вебер 2008: 104-105]. Применительно к рассматриваемой ситуации это означает, что для доверяющего или не доверяющего важны не столько конкретные результаты деятельности, сколько общее представление о соответствии того или иного института и осуществляемой им деятельности определенному набору ценностей, представлений о должном. Можно предположить, что высокий уровень доверия В. Путину обусловлен тем, что его деятельность как президента соответствует представлениям о должном поведении главы государства, которые есть у большей части жителей страны. И, напротив, губернаторский корпус и особенно органы МСУ этим сущностным представлениям не соответствуют. Одновременно с этим представления о должном соотносятся с конкретной оценкой степени эффективности функционирования того или иного института. В противном случае они могут оказаться завышенными или слишком идеализированными.

Об этом в свое время писал известный польский социолог Петр Штомпка. Разбираясь в причинах публичного или вертикального доверия как доверия

к государству и его институтам, он, в частности, отмечал, что оно возникает в основном из оценки гражданами результатов своего непосредственного взаимодействия с представителями власти и информации, получаемой из СМИ [Штомпка 2012: 366-367]. Соответственно, их непрозрачность и дистанцированность ведут к недоверию, так как блокируют возможность получения информации и оценки ее достоверности [там же: 207]. С этой точки зрения феномен доверия органам МСУ определяется уверенностью граждан в профессионализме представителей власти и степенью доступности и достаточности информации, необходимой для соответствующей оценки их деятельности.

Эмпирический опыт общения с местными властями, равно как и информация, получаемая об их деятельности из СМИ, далеко не исчерпывает причины низкого уровня общественного доверия к российскому МСУ. Вряд ли соответствует действительности, например, тиражируемая некоторыми медиа версия, согласно которой вся ответственность за неэффективность местных властей лежит на нерадивых и склонных к коррупции чиновников. Сложно предположить, что среди более чем 22 тыс. глав муниципальных образований и 235 тыс. местных депутатов², а также более 306 тыс. муниципальных служащих³ — одни неумехи и казнокрады. Очевидно, что для негативного отношения к местным властям имеются более глубокие причины, причем как внутри муниципальной сферы, так и вне ее.

Профессионализм местной власти, с точки зрения феномена доверия, скорее всего, также мало связан с уровнем образования и профессиональной компетентности руководителей муниципальных образований и муниципальных служащих. Для обычных граждан профессиональность власти — это способность действовать в интересах жителей, обеспечивая им достойный уровень жизни в пределах определенного муниципального образования. Но для этого они должны обладать институциональными и финансовыми возможностями.

Неслучайно на протяжении последнего десятилетия успешность муниципального управления в России была обусловлена способностью органов МСУ привлекать ресурсы регионального и федерального уровней для решения вопросов местного значения. Профессионализм муниципальной власти напрямую связывался с “административным” доверием, оказываемым ей руководителями более высоких уровней публично-политической системы. Однако в последние годы ситуация существенно изменилась — одним из последствий экономического кризиса, начавшегося в 2014 г., стали заметные проблемы с конвертацией “административного” доверия в конкретные ресурсы, необходимые для развития муниципальных образований. Это один из факторов, способствовавших снижению доверия к местной власти, так как в обществе возникла неуверенность в ее способности самостоятельно, без поддержки органов государственной власти справляться с проблемами своих муниципалитетов. Эти сомнения довольно наглядно проявляются в том, что (по данным апрельского опроса 2016 г. ИС РАН), в трудной житейской ситуации считают возможным и целесообраз-

² Министерство юстиции Российской Федерации. *Информационно-аналитические материалы о развитии системы МСУ в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.)*. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx (проверено 01.08.2017).

³ Росстат. *О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2016 год*. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm (проверено 01.08.2017).

ным обратиться за помощью к местным органам власти лишь 7% опрошенных (в районных центрах и на селе — 8%). Подавляющее же число россиян ориентированы на самопомощь и солидарность в рамках узкого круга знакомых лиц: 60% респондентов в форс-мажорных обстоятельствах рассчитывают только на родственников, а еще 41% — на друзей, коллег по работе.

Неуверенность в способности местных органов власти самостоятельно решать вопросы местного значения подкрепляется постоянно сокращающимся количеством избираемых на прямых выборах муниципальных депутатов и чиновников. Так, согласно информационно-аналитическим материалам Минюста России, в начале 2017 г. из 22 093 действующих глав муниципальных образований напрямую населением были выбраны только 7 719 глав, еще 66 граждане избрали на сходах. Остальные две трети руководителей либо избраны депутатами представительного органа из своего состава, либо заняли пост в результате конкурсного отбора, не предполагающего участие или учет мнения жителей по их кандидатурам⁴. Отказ от прямых выборов, как правило, объясняется необходимостью экономии муниципальных финансов, однако эта тенденция явным образом вступает в противоречие с четко выраженной ценностной ориентацией россиян на выборность органов власти и МСУ⁵. В частности, по данным исследования Института социологии РАН (апрель 2016 г.), выборность органов власти для нормального функционирования современного российского общества считают очень важной 39% и скорее важной — 42% опрошенных.

Ситуация с сокращением количества избираемых представителей местной власти еще больше усугубляется становящейся традиционной закрытостью органов МСУ от граждан. Показателен случай в одном из подмосковных городов, когда гражданину пришлось в судебном порядке защищать свое право присутствовать на заседании представительного органа МСУ, преодолевая категорическое нежелание муниципальных депутатов работать в присутствии представителей общественности⁶. О закрытости местных органов власти от населения свидетельствуют и результаты исследований. Так, согласно данным общероссийского опроса “Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия” (ИС РАН, март 2014 г.), лишь 2% респондентов имели опыт непосредственного участия в работе органов МСУ [Петухов 2014: 64], что крайне мало для института, в основе которого лежит идея гражданской самоорганизации и общественного участия в делах управления местными делами. Показательны в этом отношении и данные исследования Фонда “Общественное мнение” (июль 2012 г.). В ходе этого опроса выяснилось, что 71% опрошенных вообще ничего не знают о работе местных депутатов, а 65% не было

⁴ Министерство юстиции Российской Федерации. *Информационно-аналитические материалы о развитии системы МСУ в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.)*. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx (проверено 01.08.2017).

⁵ См. Формирование городских округов в Подмоскowie продиктовано стремлением к эффективности управления. — *Интерфакс*. 03.03.2017. URL: <http://www.interfax.ru/presscenter/552228> (проверено 01.08.2017); Перцев А., Кадочников К. До Пермского края и Архангельской области дошло укрупнение. — *Коммерсантъ*. 16.08.2017. Доступ: https://www.kommersant.ru/doc/3385053?utm_source=kommersant&utm_medium=strana&utm_campaign=four (проверено 16.08.2017).

⁶ Васильчук Т. “Может, и мне послушать депутатов?”. Мособлсуд подтвердил право граждан присутствовать на советах местного самоуправления — после скандала в интернете. — *Новая газета*. 24.06.2017. Доступ: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/06/29/72951-mozhet-i-mne-poslushat-deputatov> (проверено 15.07.2017).

известно, кто их представляет в совете депутатов⁷. Эти цифры отчетливо демонстрируют уровень отчужденности муниципальной власти от местных жителей.

Именно закрытость органов МСУ, ограниченность доступа граждан к информации о содержательной части их деятельности и весьма смутное представление о специфике этого уровня власти приводят к размыванию их образа в представлениях обычных граждан. Россиянам не вполне очевидны их роль и место в системе власти и управления, в результате чего их ожидания расходятся с реальными практиками функционирования этих органов. Согласно данным опроса Института социологии РАН (апрель 2016 г.), большинство респондентов (73 против 27%), с одной стороны, в той или иной степени признавали важным существование местного самоуправления как политического института, но, с другой стороны, безусловно важным его считали лишь 22% респондентов, что существенно меньше уровня актуализированности многих других слагаемых демократически организованного общества, за исключением института многопартийности и парламентских институтов (см. табл. 2).

Таблица 2 (Table 2)

Оценка важности различных прав и свобод, демократических институтов, апрель 2016 г., % (отранжировано по ответам “очень важно”)

Assessment of the Importance of Various Rights, Freedoms and Democratic Institutions, (the results were ranked according to the answers “very important”), April 2016, per cent

Права и свободы, демократические институты	Очень важно	Скорее важно	Скорее не важно	Совершенно не важно
Независимость суда	53	33	10	4
Свобода вероисповедания	44	40	12	5
Свобода слова и средств массовой информации	40	46	10	4
Выборность органов власти	39	41	15	6
Свобода выезда за рубеж	31	42	19	8
Свобода предпринимательства	30	49	16	5
Наличие парламентских институтов (Совета Федерации, Государственной Думы)	13	47	29	12
Местное самоуправление	22	51	19	8
Право на участие в мирных акциях протеста (демонстрациях, митингах, забастовках)	21	47	23	9
Многопартийность	12	37	33	19

Примерно такая же картина выявилась и при опросе респондентов об их ассоциациях в отношении таких ключевых для нынешних реалий понятий, как “государство”, “власть”, “самоуправление”. Эти взаимосвязанные понятия принципиально по-разному оцениваются опрошенными (см. табл. 3). Так, если понятие “государство” вызывает позитивные ассоциации у 59% опрошенных и лишь у 4% негативные, то “власть”, напротив, воспринимается скорее со знаком минус (лишь 18% позитивных оценок против 28% негативных при 52% нейтральных).

⁷ Опрос “ФОМнибус”. О работе депутатов муниципальных собраний. – ФОМ. 15.07.2012. Доступ: <http://fom.ru/politika/10555> (проверено 01.08.2017).

Россия сегодня Государство в представлениях многих россиян до сих пор тождественно стране и в силу этого слабо ассоциируется с какими-либо его институтами, может быть, за исключением института президентства. Понятие “власть”, наоборот, воспринимается в аутентичном смысле, и потому отношение к нему соответственное. Что касается “самоуправления”, то в континууме оценок, данных опрошенными названным понятиям, оно занимает промежуточную позицию — позитивное восприятие оно вызывает у 38% респондентов, негативные ассоциации — у 7%, а у большинства (53%) — “нейтральное”, т.е. до конца не отрефлексированное.

Таблица 3 (Table 3)

Восприятие россиянами слов (понятий) “государство”, “власть”, “самоуправление”, октябрь 2016 г., %

Words (Concepts) “State”, “Power”, “Self-government” in the Perception of Russians, October 2016, per cent

Понятия	Скорее положительное	Нейтральное	Скорее отрицательное
Власть	18	52	28
Самоуправление	38	53	7
Государство	59	37	4

Представляется, что это именно та часть россиян, которая не понимает, почему местный уровень власти именуется “самоуправлением”, и в связи с этим воспринимает его в качестве “недовласти”, не имеющей реальных возможностей влиять на ситуацию на подведомственных территориях. Другая часть общества, позитивно к нему настроенная, видимо, воспринимает это понятие в качестве атрибута демократии, одного из немногих либо реальных, либо потенциальных каналов влияния общества, его отдельных групп и территориальных сообществ на власть. Неслучайно позитивные чувства к слову “самоуправление” чаще демонстрируют молодые, хорошо обеспеченные, живущие в мегаполисах россияне (см. табл. 4). Это еще один парадокс, учитывая, что в столицах, прежде всего в Москве, местное самоуправление существует в сильно усеченных формах со времен Ю. Лужкова. Это позволят утверждать, что перечисленные “продвинутые” группы (в том числе и москвичи), в отличие от жителей российской “глубинки”, в своих суждениях исходят скорее из важности существования, чем из реальной оценки деятельности местных органов самоуправления.

68

Налицо, таким образом, отчужденность представителей муниципальной власти от населения, что не в последнюю очередь обусловлено характерной для всего современного российского общества сложностью с построением продуктивных публичных коммуникаций, а также когнитивным диссонансом между формальной обязанностью взаимодействовать с жителями и реальной потребностью подчиняться требованиям вышестоящих уровней государственной власти. Тем не менее в совокупности неуверенность в способности муниципальной власти самостоятельно решать вопросы местного значения, сокращение количества избираемых непосредственно гражданами муниципальных депутатов и чиновников, а также их отстраненность от жителей заставляют общество сомневаться в “бытовании” этого института. Люди видят в органах МСУ “агентов” региональной власти или определенных элитарных групп (бизнеса, промышленных предприятий, криминала и т.д.) [Чирикова 2014: 103-104], но никак не представителей и защитников своих интересов, и, следовательно, перестают доверять им.

Таблица 4 (Table 4)

**Восприятие слова (понятия) “самоуправление”
разными социально-демографическими группами населения, октябрь 2016 г., %
The Word (Concept) “Self-government”
in the Perception of Different Socio-Demographic Groups of the Population, October 2016, per cent**

Социально-демографические группы		Скорее положительное	Нейтральное	Скорее отрицательное	Не понимаю смысл данного слова
Возраст	18-30 лет	43	50	5	2
	31-40 лет	35	56	7	2
	41-50 лет	38	54	7	1
	51-60 лет	36	53	9	2
	60 лет и старше	35	52	11	2
Материальное положение	Хорошее	50	44	5	1
	Удовлетворительное	37	54	7	1
	Плохое	29	57	11	3
Тип поселения	Мегалополис	54	41	4	1
	Областной центр	36	55	8	1
	Районный центр	37	54	6	2
	ПГТ	35	56	6	2
	Село	34	54	10	2
Среди всех опрошенных		38	53	7	2

Помимо описанных внутренних причин низкого уровня доверия к органам местного самоуправления существуют и внешние по отношению к муниципальной сфере причины. Очевидно, что местное самоуправление не замкнутая система, действующая в безвоздушном пространстве, на него влияют внешние факторы. Номенклатура этих внешних факторов может быть довольно широка – от международного положения до особенностей организации среднего и высшего образования. Однако наиболее важный среди них – *общее состояние демократии в России*.

Не секрет, что в политической системе современной России в последние годы все отчетливее проявляются черты, характерные для плебисцитарной формы правления. Концепция плебисцитарной демократии впервые была описана М. Вебером как одна из форм харизматического господства, осуществляемого лидером, обладающим особыми, незаурядными способностями, позволяющими ему легитимировать свои действия посредством прямого обращения к воле подданных, проявляющих по отношению к нему личное доверие и личную преданность, носящих ярко выраженный эмоциональный характер [Вебер 2016: 304-305]. Однако Вебер никогда не рассматривал плебисцитарную демократию как форму правления, лишенную выборных представительских институтов. По прошествии чуть менее ста лет с момента смерти Вебера выяснилось, что в иерархически структурированных обществах, к которым относится и Россия, большинство институтов парламентской демократии, будь то парламент, политические партии, профсоюзы или некоммерческие организации, теряют “политический вес” и постепенно перемещаются на периферию общественного внимания. Показательна позиция

одного из ведущих западных исследователей демократии новой волны Нади Урбинати, считающей, что “плебисцитарная демократия – это президентская массовая демократия, которая снижает значение либеральной концепции ограничения власти и разделения властей” [Урбинати 2016: 327].

Конституционный дизайн государственного устройства нашей страны, предполагающий сильную президентскую власть, доминирующую над всеми остальными ветвями и уровнями публичной власти, стал основой для формирования такого рода режима. Его развитию также способствует общая слабость политической системы и гражданского общества, что не в последнюю очередь связано с исторической приверженностью значительных слоев населения к жестко централизованному и даже авторитарному стилю правления.

Как видно из нижеприведенных данных международного исследования ценностей (см. табл. 5), запрос на сильного лидера, который в своей деятельности не должен слишком переживать по поводу эффективности демократических процедур в России, нарастал год от года. Его адептами в 1990-е годы были 42% россиян, в нулевые – 46%, а в 2010-е – 57%. Отметим, что аналогичной точки зрения в последние годы придерживаются и жители некоторых других стран – Турции (50%), Южной Кореи (49%), Испании (40%). Заметен рост этих настроений и в США. Лишь в наиболее развитых странах Европы (Швеции и Германии) граждане пока избежали “авторитарного соблазна” (см. табл. 5).

Таблица 5 (Table 5)

Отношение граждан разных стран к способу управления страной, предполагающему “сильного лидера, который не должен беспокоиться по поводу парламента и выборов”, %
The Attitude of Citizens of Different Countries to a Way of Governing, Which Can Be Described as “Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections”, per cent

Страны	1995-1998 ¹		2005-2009 ²		2010-2014 ³	
	Очень хорошее	Скорее хорошее	Очень хорошее	Скорее хорошее	Очень хорошее	Скорее хорошее
Россия	14	28	16	30	26	41
Турция	8	27	19	30	17	33
Южная Корея	9	23	7	41	13	36
Испания	5	20	4	23	8	32
США	3	20	7	25	6	28
Швеция	6	20	4	14	6	21
Германия	3	11	2	13	4	17

Самополитическое устройство современной России, для которого характерны заметное доминирование фигуры главы государства над всеми остальными

⁸ World Values Survey. Wave 3 (1995-1998). URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV3.jsp> (accessed 01.08.2017).

⁹ World Values Survey. Wave 5 (2005-2009). URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp> (accessed 01.08.2017).

¹⁰ World Values Survey. Wave 5 (2005-2009). URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp> (accessed 01.08.2017).

¹¹ World Values Survey. Wave 6 (2010-2014). URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6> (accessed 01.08.2017).

политическими институтами и относительно низкий уровень активности граждан в публичной сфере, выступающих чаще отстраненными наблюдателями, чем активными участниками политической жизни страны, ведет к снижению доверия к местным органам власти. На контрасте с полномочным президентом парламентское представительство, политические партии, местное самоуправление и другие традиционные демократические институты начинают восприниматься общественным мнением как вторичные и даже третичные по отношению к ключевому субъекту политического действия.

В этой ситуации вполне закономерен вопрос, что же делать дальше. Очевидно, что пытаться в очередной раз совершенствовать законодательство о местном самоуправлении в отрыве от всей конструкции политической системы — путь тупиковый.

Есть два варианта решения данной проблемы. Во-первых, концентрация усилий государства на управленческой эффективности муниципального управления. В рамках этой парадигмы в принципе возможен отказ от самого концепта “местного самоуправления” как нереализуемого в конкретных российских реалиях, но действующая Конституция такой возможности не допускает. Во-вторых, новая попытка реализации на практике собственно идеи местного самоуправления. В последнем случае необходимо вернуться к вопросу об обеспечении доступности, в широком смысле этого слова, органов местного самоуправления для граждан, в том числе за счет расширения в них номенклатуры выборных должностей и форм взаимодействия с институтами гражданского общества. Важность выборности именно для местного самоуправления обусловлена не только общественным запросом на сохранение этой процедуры формирования органов власти. Нельзя забывать и о том, что высокая степень включенности жителей в управление является сутью идеи местного самоуправления. Антибюрократический потенциал этого института был одним из весомых доводов еще на этапе разработки земской реформы 1864 г. Более того, либеральная часть общества уже тогда видела в местном самоуправлении первый шаг к представительному правлению и конституционной монархии. К примеру, один из известнейших российских правоведов того времени Б.Н. Чичерин в работе 1866 г. “О народном представительстве” называет местное самоуправления “школой для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку” [Чичерин 1866: 511].

Необходимо также иметь в виду, что выборы и электоральная система в целом служат не только инструментом представительной демократии, но и, как выразился Э. Гидденс, “институционализированными точками доступа, соединяющими политиков и народные массы” и обеспечивающими между ними доверительность [Гидденс 2011: 221]. Отказ от выборов имеет самое непосредственное негативное влияние на уровень доверия к органам власти, так как сводит к минимуму возможность соприкосновения политиков и жителей, вследствие которого оно только и может возникнуть.

Сегодня можно говорить о том, что у части российского общества созрела насущная потребность в самоорганизации для отстаивания своих интересов, связанных с организацией среды повседневного обитания. В новостных лентах имеется довольно много примеров самоорганизации граждан для самостоятельного решения проблем, в частности, большое распространение получила практика создания добровольных волонтерских объединений, принимающих

на себя обязанности по обеспечению общественного порядка, противопожарной безопасности и борьбы с последствиями стихийных бедствий. Однако наиболее наглядно запрос на реальное местное самоуправление проявляется в росте протестной гражданской активности по широкому перечню коммунальных вопросов от масштабных проектов типа реновации “хрущевского” жилого фонда в Москве и строительства Охта-центра в Санкт-Петербурге до отдельных решений властей о точечной застройке. Как отмечают авторы исследования практик самоорганизации гражданского общества в Москве А. Колесников и Д. Волков, “на уровне местных сообществ постепенно происходит накопление опыта борьбы за гражданские права, формируются сети активных граждан, различные профессиональные ассоциации, активистские группы по интересам. Создаются сообщества жильцов в социальных сетях, накапливаются базы адресов электронной почты и телефонных номеров неравнодушных жителей районов, членов ТСЖ и пр.” [Колесников, Волков 2016: 24–25]. Начиная с осени 2016 г. в Московской области и ряде других регионов наблюдается активное противостояние между региональными властями и жителями некоторых муниципалитетов, выступающих против ликвидации в их сельских и небольших городских поселениях собственных органов МСУ за счет включения в состав более крупных по территории городских округов¹².

Нельзя игнорировать и то влияние, которое оказывают на политические институты современные технологии. Социальные сети, мобильные мессенджеры и другие ИТ-новации создают условия активной гражданской самоорганизации и новые каналы для взаимодействия с властями разного уровня, в том числе и местными. Судя по данным исследования Института социологии РАН (апрель 2016 г.), сегодня практически каждый второй россиянин (53%) имеет доступ (как минимум раз в неделю) к различным социальным сетям, свыше 5% из их числа состоят в том или ином интернет-сообществе. В то же время возможности “электронной демократии” не следует преувеличивать. Позволяя организовывать процесс участия граждан в обсуждении и даже принятии важнейших политических и административно-организационных решений, эти технологии пока не обеспечивают возможности общественного контроля за их реализацией. Чаще всего граждан допускают только к обсуждению тех или иных проблем, а непосредственное определение направлений работы, порядка ее осуществления и выделяемых на это материальных средств остается исключительной прерогативой органов исполнительной власти.

Можно констатировать, что в российском обществе действуют две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, новый этап его развития обуславливает необходимость децентрализации власти, делегирования решения многих жизненно важных (прежде всего социальных) проблем местным властям и институтам гражданского общества. С другой — именно тогда, когда в обществе актуализируется запрос на реализацию вышеназванного тренда, на практике происходит противоположный процесс свертывания самоуправленческих начал в публичном управлении. Отчуждение муниципальной власти, выражающееся как в пространственном ее отдалении, так и в замене прямых

¹² Перцев А. Помеха вертикали. Как в России упраздняют местное самоуправление. — *Московский центр Карнеги*. 26.12.2016. Доступ: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=66550> (проверено 01.08.2017); Городецкая Н. Местное самоуправление с реформой не справляется. — *Коммерсантъ*. 21.02.2017. Доступ: <http://kommersant.ru/doc/3226508> (проверено 01.08.2017).

выборов местных депутатов и чиновников опосредованными формами замещения соответствующих должностей, ведет к серьезному падению доверия к ней со стороны населения. Изменив бюджетную политику и обеспечив стабильность законодательства, руководство страны при желании может повысить эффективность работы местных органов власти, однако это само по себе не обеспечит преодоление кризиса МСУ, так как для этого необходимо вернуть доверие общества к этому институту. Есть все основания полагать, что поиск путей совершенствования организации муниципальной власти займет одно из центральных мест в повестке дня предстоящих президентских выборов, в том числе и потому, что реформа этой системы длится уже более двадцати лет и настало время руководству страны и обществу определиться в том, какая форма организации и управления на местах адекватна, с одной стороны, историческим традициям России, а с другой – задачам ее современного этапа.

Бабун Р.В. 2015. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад. – *Местное право*. № 1. С. 13-20.

Вебер М. 2008. Основные социологические понятия. – *Социологическое обозрение*. Т. 7. № 2. С. 89-127.

Вебер М. 2016. *Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии*. В 4 т. Т. I. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 445 с.

Гидденс Э. 2011. Последствия современности. М.: Праксис. 352 с.

Колесников А. Волков Д. 2016. *Самоорганизация гражданского общества в Москве. Мотивы, возможности и пределы политизации*. М.: Московский Центр Карнеги. 40 с.

Колюшин Е.И. 2008. *Муниципальное право России: курс лекций*. М.: Норма. 463 с.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. 2008. *Муниципальное право Российской Федерации*. М.: Велби, Проспект. 672 с.

Левина В.В. 2011. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне. – *Финансы и кредит*. № 15 (447). С. 52-58.

Лексин В.Н. 2016. Что происходит с местным самоуправлением в России? – *Федерализм*. № 1 (81). С. 65-76.

Мышляева Т.В. 2006. Доверие в современном обществе: подходы к анализу. – *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: социальные науки*. № 1. С. 301-307.

Петухов Р.В. 2014. Локальные сообщества и гражданский активизм. – *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. № 4 (122). С. 60-71.

Савранская О.Л. 1997. Правовые основы местного самоуправления. – *Социологические исследования*. № 1. С. 111-119.

Туровский Р.Ф. 2015. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 35-51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>

Урбинати Н. 2016. *Искаженная демократия. Мнения, истина и народ*. М.: Изд-во Института Гайдара. 488 с.

Хоскинг Дж. 2016. *Доверие: История*. М.: Политическая энциклопедия. 296 с.

Чичерин Б.Н. 1866. *О народном представительстве*. М.: Типография Грачева и Комп. 552 с.

Чирикова А.Е., Ледаев В.Г., Сельцер Д.Г. 2014. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов. – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 88-105. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.07>

Штомпка П. 2012. *Доверие – основа общества*. М. Логос. 440 с.

Россия сегодня
Шугрина Е.С. 2007. *Муниципальное право Российской Федерации*. М.: Велби, Проспект. 672 с.

Яговкина В.А. 2016. Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный федерализм и разные стратегии выживания. — *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития*. Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект. С. 49-58.

Luhmann N. 1982. *Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann*. Chichester: John Wiley & Sons Inc. 208 p.

DOI: [10.17976/jpps/2017.06.05](https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05)

THE RUSSIAN SOCIETY'S CONFIDENCE IN THE LOCAL GOVERNMENTS AS A PROBLEM

R.V. Petukhov¹

¹*Institute of Sociology, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*

PETUKHOV Roman Vladimirovich, Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Center of the Comprehensive Social Studies, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Email: petukhovrv@yandex.ru

Petukhov R.V. The Russian Society's Confidence in the Local Governments as a Problem. — Polis. Political Studies. 2017. No. 6. P. 61-75. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05>

Acknowledgements. The article was prepared with financial support provided by the Russian Science Foundation (project No. 14-28-00218). The study is based on empirical data of monitoring studies carried out by the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences in 2013-2017 (Dynamics of Social Transformation of Modern Russia in Socio-Economic, Political, Socio-Cultural and Ethno-Religious Context), as well as on the data of studies carried out by other sociological centers.

74

Received: 22.08.2017. Accepted: 04.09.2017

Abstract. The article studies the causes of the crisis in local self-government. According to the author, the difficulties with the development of this political institution are related not so much to the lack of financial and human resources, as to the discrepancy between the theory of local self-government and the real practice of municipal government. As an argument in support of his hypothesis, the author cites research data from the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, indicating an extremely low level of trust in local authorities. These results are discordant to the theoretical notions of local self-government, as the power closest to ordinary citizens. The appeal to the concept of "trust" allows the author to link the negative attitude of society towards local self-government bodies with such factors as, firstly, the residents' lack of confidence in the professionalism of these structures, secondly, the reduction in the number of municipal deputies and officials directly elected by citizens, and, finally, alienation of local authorities from ordinary citizens. The data of sociological research presented in the article show that for today the society does not perceive local authorities as "self-governing bodies", but the theoretical concept "local self-government" is estimated rather positively so far. According to the author's position, the state of democracy in the country exerts more influence on the attitude of society towards local self-government. The development of plebiscite factors in the political regime and the concentration of attention on the figure of the head of state change the attitude towards all other institutions. For public opinion, they become insignificant and insignificant. The author ends the article with the conclusion that local self-government can regain public confidence only after a democratic political culture and rights and freedoms are rooted in the country. Achieving these conditions will ensure the wide participation of citizens in the activities of local authorities.

Keywords: self-government; local authorities; trust; democracy; political institutions; political participation; civic engagement; accessibility of public authorities.

References

Babun R.V. 2014 god v istorii mestnogo samoupravleniya Rossii vpered ili nazad. — *Mestnoe parvo*. 2015. No. 1. P. 13-20. (In Russ.)

Chicherin B.N. *O narodnom predstavitelstve* [About the People's Representation]. Moscow: Tipografiya Gracheva i Komp. 1866. 552 p. (In Russ.)

Chirikova A.Ye., Ledyayev V.G., Seltser D.G. Power in a Small Russian Town: Configuration and Interaction of the Main Actors. — *Polis. Political Studies*. 2014. No. 2. P. 88–105. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.07>

Giddens A. The Consequences of Modernity. (Russ. ed.: Giddens A. *Posledstviya sovremennosti*. Moscow: Praxis. 2011. 352 p.)

Hosking G. *Trust. A History*. (Russ. ed.: Hosking G. 2016. *Doverie: istoriya*. Moscow: Politicheskaya ehnciklopediya. 296 p.)

Kolesnikov A., Volkov D. *Samoorganizatsiya grazhdanskogo obshchestva v Moskve. Motivy, vozmozhnosti i predely politizatsii* [Self-Organization of Civil Society in Moscow. Motives, Opportunities and Limits of Politicization]. Moscow: Carnegie Moscow Center. 2016. 40 p. (In Russ.)

Kolyushin E.I. *Municipalnoe pravo Rossii: kurs lekcij* [Municipal Law of Russia: a Course of Lectures]. Moscow: Norma. 2008. 463 p. (In Russ.)

Kutafin O.E., Fadeev V.I. *Municipalnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Municipal Law of the Russian Federation]. Moscow: Velbi, Prospekt. 2008. 672 p. (In Russ.)

Levina V.V. Effektivnost mezhbyudzhethnogo regulirovaniya na regionalnom urovne. — *Finansy i kredit*. No. 15 (447). 2011. P. 52–58. (In Russ.)

Leksin V.N. Chto proiskhodit s mestnym samoupravleniem v Rossii? — *Federalizm*. 2016. No. 1 (81). P. 65–76. (In Russ.)

Luhmann N. *Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann*. Chichester: John Wiley & Sons Inc. 1982. 208 p.

Myshlyaeva T.V. Doverie v sovremennom obshchestve: podhody k analizu. — *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im N.I. Lobachevskogo. Seriya: socialnye nauki*. 2006. No. 1. P. 301–307. (In Russ.)

Petukhov R.V. Lokalnye soobshchestva i grazhdanskij aktivizm. — *The Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*. 2014. No. 4 (122). P. 60–71. (In Russ.)

Savranskaya O.L. 1997. Pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya. — *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. No. 1. P. 111–119. (In Russ.)

Shugrina E.S. *Municipalnoe pravo Rossijskoj Federacii*. Moscow. TK Velbi, Izd-vo Prospekt. 2007. 672 p. (In Russ.)

Sztompka P. *Zaufanie fundament spoleczenstwa*. (Russ. ed.: Sztompka P. 2012. *Doverie – osnova obshchestva*. Moscow: Logos. 440 p.)

Turovskij R.F. Russia's Local Self-Government: the Agent of the Government in the Trap of Insufficient Funding and Civil Passivity. — *Polis. Political Studies*. 2015. No. 2. P. 35–51. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>

Urbinati N. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. (Russ. ed.: Urbinati N. *Iskazhennaya demokratiya: Mneniya, istina i narod*. Moscow: Izd-vo Instituta Gajdara. 2016. 488 p.)

Weber M. Osnovnye sociologicheskie ponyatiya. — *Russian Sociological Review*. 2008. Vol. 7. No. 2. P. 89–127. (In Russ.)

Weber M. *Wirtschaft und gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. (Russ. ed.: Weber M. 2016. *Hozyajstvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchej sociologii. V 4 t. T. I. Sociologiya*. Moscow: The Higher School of Economics Publishing House. 445 p.)

Yagovkina V.A. Mestnoe samoupravlenie v usloviyah krizisa byudzhethnyj federalizm i raznye strategii vyzhivaniya. — *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii; Sovremennyye vyzovy i perspektivy razvitiya*. Pod. red. E.S. Shugrinoj. Moscow: Prospekt. 2016. P. 49–58. (In Russ.)