

Л.Г. Бызов

## ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РОССИЯН О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

*БЫЗОВ Леонтий Георгиевич – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник  
Института социологии РАН. E-mail: leontiy13@mail.ru*

В основе статьи лежат результаты исследования, проведенного ВЦИОМ во второй половине 2008 г. Процесс осознания обществом роли местного самоуправления в политической системе страны идет достаточно медленно и противоречиво. В правовом сознании населения продолжает существовать устойчивый стереотип, согласно которому местное самоуправление — это продолжение или низшее звено федеральной власти, то есть продолжение «снизу» административной вертикали. Понимание того, что местное самоуправление представляет собой особый институт гражданского общества и формой самоорганизация населения снизу, пока не получило доминирующего распространения в общественном сознании. Формирование местного самоуправления явилось одной из наиболее сложных проблем, с которым пришлось столкнуться российскому обществу.

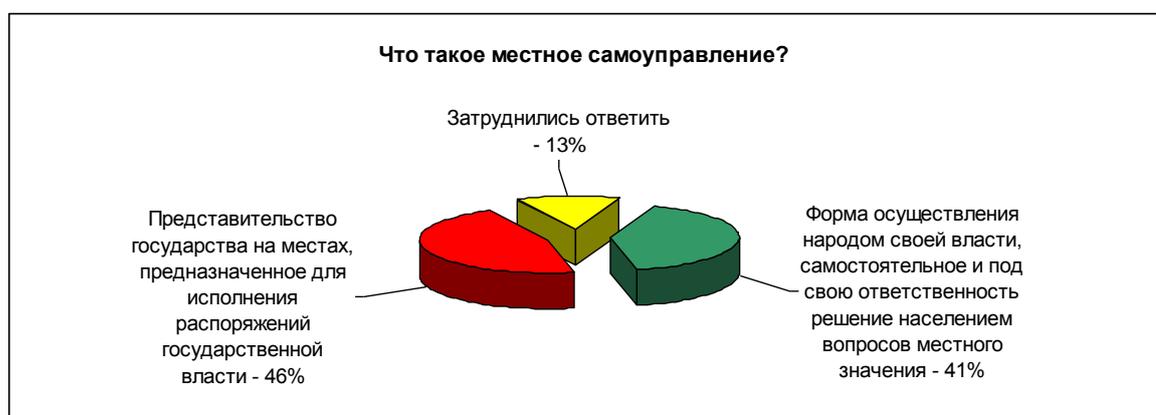
**Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданский кодекс, административная

В российском общественном мнении постепенно утверждается осознание того, что институт местного самоуправления является формой осуществления народом своей власти и важнейшим способом самоорганизации граждан. Тем не менее, как показывают опросы, этот процесс идет достаточно медленно и противоречиво. В правовом сознании населения продолжает существовать устойчивый стереотип, согласно которому местное самоуправление — это продолжение или низшее звено федеральной вертикали власти. Несмотря на то, что с деятельностью муниципалитетов сталкивается каждый житель страны, население больше склонно воспринимать их не как органы местного самоуправления, а как органы государственной власти. Понимание того, что местное самоуправление представляет собой особый институт гражданского общества и формой самоорганизация населения снизу, которое ограничено государством и федеральным

законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, пока не получило доминирующего распространения в общественном сознании.

Как показывают общероссийские опросы ВЦИОМ, большая часть населения страны (46%) отождествляет местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти». Считают, что местное самоуправление это «форма осуществления народом своей власти» – 41% респондентов.

Рисунок 1

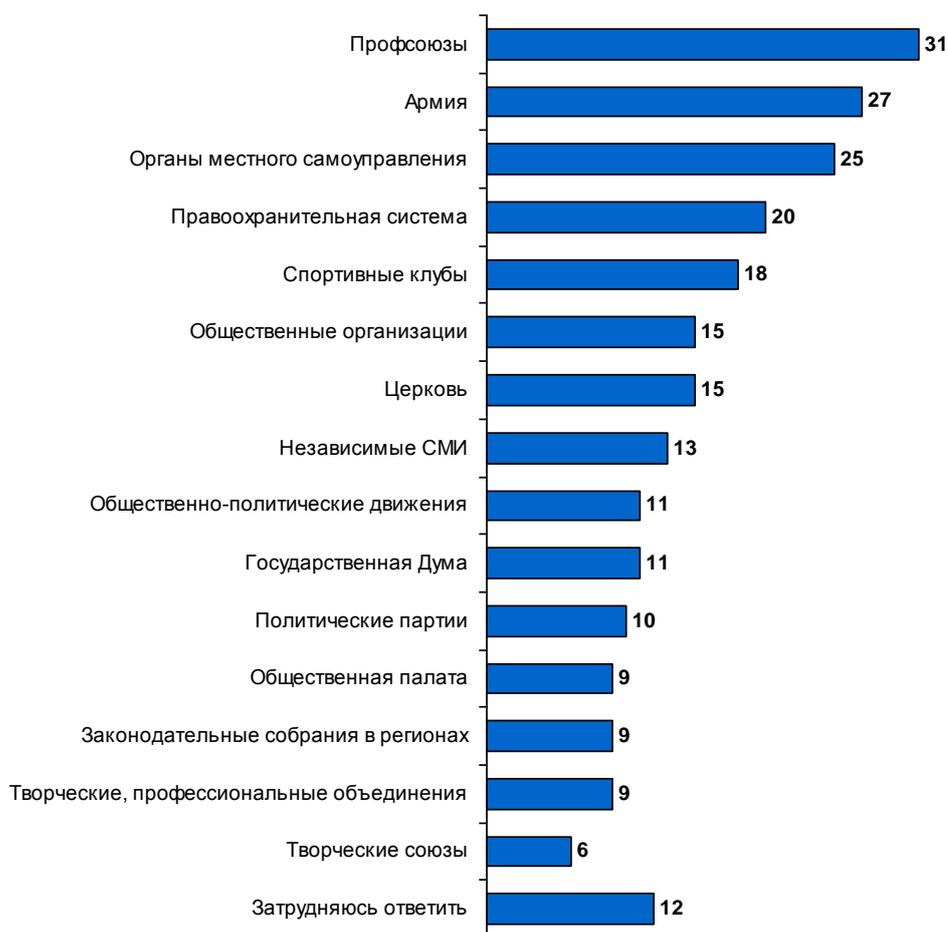


Источник: ВЦИОМ, декабрь 2005 г.

Подобная дихотомия свидетельствует, что правильное понимание сущности местного самоуправления, соответствующее федеральному закону, в российском обществе полностью пока не утвердилось. О недооценке в правовом сознании граждан самостоятельного значения муниципальных органов власти говорит также позиция населения по вопросу о том, роль каких политических и общественных институтов должна возрастать. Только четверть респондентов (25%) в ходе общероссийского опроса ВЦИОМ в июне 2007 г. указали на необходимость возрастания роли органов местного самоуправления.

Рисунок 2

**Как Вы считаете, роль каких политических и общественных институтов, организаций должна возрастать?**  
(закрытый вопрос, не более трех ответов)



Источник: ВЦИОМ, июнь 2007 г.

Судя по данным социологических опросов, несмотря на продолжение в стране реформы местного самоуправления, в общественном сознании прочно бытует широко распространенный стереотип, что муниципальная система как важнейшая составная часть гражданского общества не развивается, а, наоборот, свертывается. По данным ВЦИОМ, так считают 45% россиян. И только 32% придерживаются мнения, что «в сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества и местное самоуправление». Государство, укрепляясь в последние годы, оставляет все меньше пространства для гражданских инициатив снизу, в том числе местного самоуправления. Какими могут быть оптимальные параметры взаимодействия между государством и органами местного самоуправления?

Природа неполного понимания сути местного самоуправления имеет глубокие исторические корни. Тем не менее наибольшее влияние оказывают те процессы, которые происходили в последние полтора десятка лет. В 1990 г., местное самоуправление рассматривалось россиянами в качестве одной из главных сфер общественной деятельности, требующих законодательного регулирования. Так, 39% россиян в тот судьбоносный для страны момент считали необходимым принять законы, регулирующие земельные отношения. Почти столько же (36%) требовали от Верховного Совета РСФСР принятия законов о собственности. Кроме этих законов, в число самых важных направлений 30% россиян включили проблему местного самоуправления. Другие актуальные для того времени вопросы экономического, социального и политического характера считали важным от 7 до 15% опрошенных.

Большой интерес к проблеме местного самоуправления в пореформенный период можно объяснить прежде всего тем, что для многих граждан представлялось важным преодолеть излишнюю централизацию, существовавшую в советском государстве, определив круг полномочий местных органов власти. Очевидно, что понятие о местном самоуправлении того периода сильно отличалось от того, что вкладывается в него сегодня. Отсутствие традиции негосударственных форм управления, вера значительной части населения в возрождение советов, особенно на местном уровне, желание придать импульс разваливающейся системе власти – вот основные факторы, определяющие сложное и вместе с тем заинтересованное отношение к рассматриваемой проблеме.

Рисунок 3

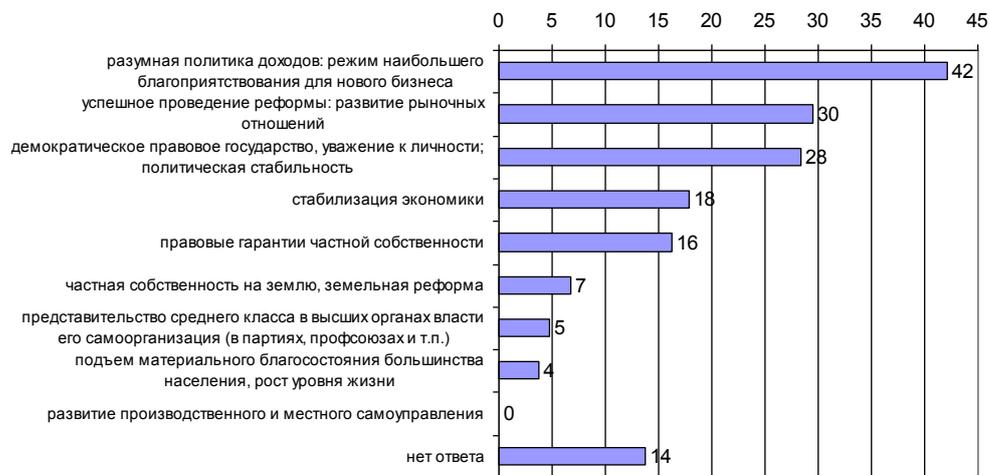


*Источник: ВЦИОМ, февраль 1990 г.*

По мере того, как социально-экономические реформы начала 90-х набирали ход, в российском обществе стали выявляться те направления, которые оно считало ресурсом своего развития. Со своей стороны правительство и СМИ культивировали в обществе ценности экономической свободы и демократии. При этом самоорганизация граждан, опора на инициативу населения не принимались в расчет – всем был очевиден вектор реформ – они будут происходить «сверху вниз». Места для гражданской самоорганизации и саморазвития в ельцинский период не было. Об этом косвенно свидетельствуют ответы на вопрос о том, какие условия предполагалось создать для того, чтобы мог возникнуть средний класс. Развитие производственного и местного самоуправления не рассматривалось как условие возникновения новой социальной структуры российского общества, стержнем которого мог бы стать средний класс. Такой ответ не дал никто из респондентов опроса, проведенного весной 1993 г.

Рисунок 4

Какие условия необходимы для того, чтобы средний класс смог возникнуть и начал играть в обществе значимую роль? (% от числа всех опрошенных)

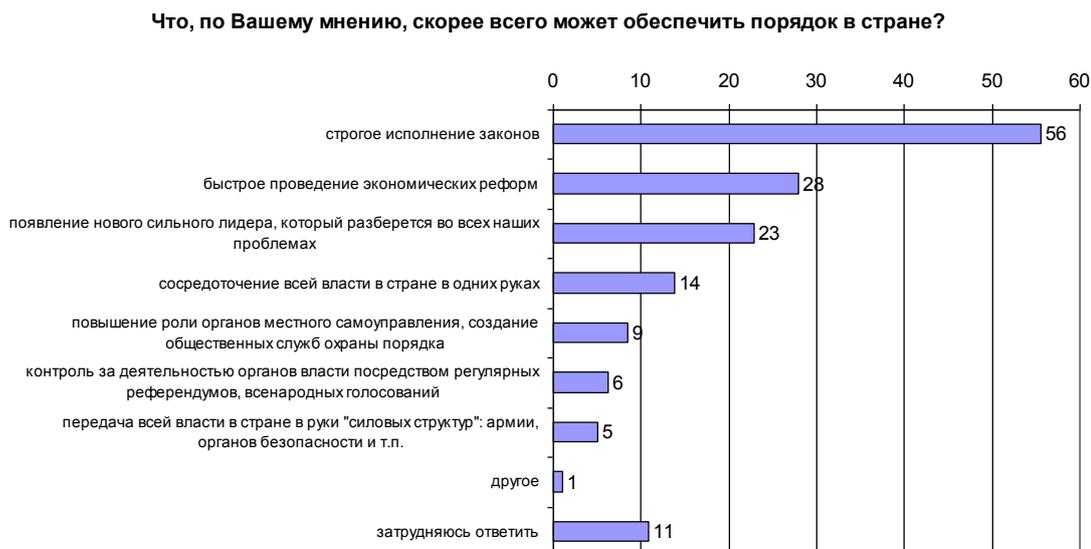


Источник: ВЦИОМ, январь 1993 г.

Неверие в возможности местного самоуправления и возложение ответственности за все происходящее в стране на государство и политическую систему было присуще нашему обществу в 90-е годы. Так, лишь каждый десятый полагал в 1993 г., что порядок могут навести органы местного самоуправления и общественные службы охраны порядка.

Как известно, формирование местного самоуправления явилось одной из наиболее сложных проблем, с которым пришлось столкнуться российскому обществу. Помехой активному формированию эффективного местного самоуправления в 90-е годы являлись не только неподготовленность массового сознания к внедрению различных форм общественного самоуправления, но и прежде всего сопротивление политической системы (государства), нежелание делиться властью с обществом.

Рисунок 5



Источник: ВЦИОМ, апрель 1993 г.

Другим аспектом, осложнявшим процесс становления местного самоуправления, были конкретные политические условия. Уже с момента принятия Федерального закона «О местном самоуправлении» в 1993 г. этот институт становится разменной монетой в борьбе между федеральным центром и региональными элитами, стремившимися к большей самостоятельности и контролю над ресурсами. Региональные власти часто препятствовали формированию системы местного самоуправления, опасаясь того, что они станут им неподконтрольны. Ситуация резко начала меняться в 2000 г., с началом формирования «вертикали власти» региональные власти лишились возможности мешать развитию местного самоуправления. Тем не менее проблем остается много, прежде всего они связаны с тем, что политическая практика 90-х породила широкую пропасть отчуждения между гражданским обществом и государством, скепсис в отношении возможности граждан влиять на политическую и социально-экономическую ситуацию в своих городах и селах. Как показал опрос, проведенный ВЦИОМ в марте 2006 г., 45% россиян не видели развития институтов гражданского общества в стране, по их мнению, самоуправление в России не развивалось, а скорее, напротив, свертывалось. Правда, с этой точкой зрения выразили свое несогласие 32% опрошенных, полагавших, что в сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества, в том числе и местное самоуправление.

Таблица 1

**Выберите в каждой паре суждений то, с которым Вы в большей степени согласны, %**

В сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества, местное самоуправление	32
Сегодня в России институты гражданского общества, самоуправление не развиваются, а скорее свертываются	45
Затрудняюсь ответить	23
Нет ответа	1

*Источник: ВЦИОМ, март 2006 г.*

Такая позиция населения, вероятно, была связана с низким уровнем доверия к местным властям в целом, по сравнению с уровнем доверия к федеральной исполнительной власти, на что указывали и продолжают указывать опросы общественного мнения. За время, прошедшее с 2005 г., ситуация с местным самоуправлением в России качественно не улучшилась. Выстраивание жесткой вертикали власти, формально не затрагивающей местные органы власти, изменило сам климат общественных ожиданий в сторону еще большего дистанцирования рядовых россиян от принятия решений, их замыкания в рамках собственных локальных интересов. Учитывая повсеместный рост «коррупционного вала», органы местного самоуправления оказались между «молотом и наковальней» коррумпированной администрации и произвола не менее коррумпированной бизнес-элиты. Принятые в эти годы законодательные акты, включая Жилищный, Лесной, Земельный и Водный кодексы, также не способствовали усилению прозрачности решений, принимаемых на местном уровне.

Согласно исследованиям, проведенным ВЦИОМ в 2004 и 2005 гг., большинство жителей России не были склонны считать, что органы местного самоуправления являются независимой политической силой, способной принимать самостоятельные решения. По мнению опрошенных, эти органы полностью включены в вертикаль исполнительной власти и «только выполняют волю вышестоящего начальства». Такую точку зрения в ходе общероссийских опросов высказывали от 57 до 64% респондентов. Противоположной точки зрения, что «местные власти достаточно самостоятельны в принятии решений, и от них многое зависит», придерживается меньшее количество опрошенных – от 23 до 27%.

Таблица 2

**Является ли местное самоуправление в Вашем городе, поселке реальной независимой силой, способной принимать самостоятельные решения?,%**

	Июнь 2004	Июль 2005
Нет, так как все зависит от вышестоящего начальства, а местные власти только исполняют их волю	57	64
Местные власти достаточно самостоятельны в принятии решений, от них многое зависит	27	23
Затрудняюсь ответить	16	13

*Источник: ВЦИОМ, 2004-2005 гг.*

Как показал опрос, проведенный ВЦИОМ в сентябре 2008 г., именно власть на местах, наряду с органами милиции и ГАИ, стала своего рода лидером по пораженности коррупцией. 28% опрошенных указали именно на «власть на местах» как на наиболее коррумпированную сферу или институт в современной России. Особенно высока эта цифра (38%) среди жителей Уральского и Дальневосточного федерального округов. Несколько слабее ощущается коррупция власти на местах в крупных городах-миллионниках, достигая самой высокой цифры - 33% - в относительно небольших городах с численностью населения от 100 до 500 тыс. жителей. Это, как показывают данные, приводимые ниже, не говорит о том, что коррумпированность местных властей в крупных городах ниже, скорее даже напротив, просто в крупных городах «пальму первенства» по степени коррумпированности у местных властей чаще перехватывают правоохранительные органы, в первую очередь ГАИ.

Таблица 3

**Какие сферы и институты в современной России, по Вашему мнению, в наибольшей степени поражены коррупцией?, %**

Федеральная власть, правительство	15
Власть на местах	28
Крупный бизнес	13
ГАИ	33
Милиция	26
Средства массовой информации	3
Армия	5
Военкоматы	8
Политические партии	3

Судебная система	15
Парламент (Государственная дума, Совет Федерации)	3
Шоу-бизнес, индустрия развлечений	6
Сфера медицины	16
Образование	15
Сфера торговли	4
Все общество в целом	23
Затрудняюсь ответить	6
Нет ответа	0

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

По мнения 44% опрошенных, степень коррупции (взяточничество, использование служебного положения в личных целях и др.) либо высокая (32%), либо даже очень высокая (12%). Только 28% опрошенных считают ее средней и 7% – низкой. 3% опрошенных считают, что коррупции в их органах местной власти нет. 61% россиян характеризуют коррупцию органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге как высокую и очень высокую, 60% - в городах с численностью свыше 500 тыс. жителей, 51% - в городах с численностью свыше 100 тыс. жителей, 44% - с городах с численностью менее 100 тыс. жителей, 26% - в селах. Одновременно именно в селах 16% опрошенных охарактеризовали степень коррупции как низкую и 9% селян считают, что коррупции у них нет вообще.

Таблица 4

**Как бы Вы оценили степень коррупции (взяточничества, использование служебного положения в личных целях и др.) органов местного самоуправления в нашем городе, поселке, селе?, %**

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Очень высокая	17	16	19	10	5	12
Высокая	44	44	32	34	21	32
Средняя	23	22	29	29	32	28
Низкая	2	1	1	5	16	7
Считаю, что коррупции нет	0	0	1	1	9	3
Затрудняюсь ответить	15	17	18	22	17	18

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Параллельно с ростом коррумпированности органов местного самоуправления, не растет, а в последние годы даже скорее падает их реальное влияние. Лишь 11% опрошенных россиян считают, что именно от органов местного самоуправления в

наибольшей степени зависит жизнь людей в том населенном пункте, где они проживают. Это значительно меньше, чем влияние на жизнь граждан руководства страны, президента и правительства (29%), руководства области, республики (24%), мэра города, руководства района (28%). Значительная часть тех, кто отметил большое влияние органов местного самоуправления, проживают в городах и поселках с численностью населения менее 100 тыс. человек.

Таблица 5

**От какого органа власти в большей степени зависит жизнь людей в вашем городе, поселке, селе?, %**

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
От руководства страны, президента и правительства	31	37	19	24	31	29
От руководства области, республики	36	29	22	20	36	24
От мэра города, руководства района	17	25	40	24	17	28
От органов самоуправления поселка, села	5	2	9	24	5	11
Затрудняюсь ответить	10	5	11	8	10	8

*Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.*

Низкий авторитет органов местного самоуправления во многом связан с тем, что в большинстве случаев слово «самоуправление» мало отражает сам процесс их формирования и характер функционирования. По мнению 60% опрошенных, выборы в органы местного самоуправления в их населенном пункте носят скорее формальный характер, и их результат предreshен заранее. Чем выше численность жителей населенного пункта, тем более формально проходят и выборы в органы местного самоуправления. В Москве и Санкт-Петербурге 72% опрошенных указали на формальный характер подобных выборов, и лишь 12% избирателей сами участвуют в подборе и обсуждении кандидатур в органы местной власти. В городах с численностью населения свыше 500тыс. эти цифры составляют соответственно 64% и 15%, в городах с численностью населения от 100 до 500 тыс. – 64% и 18% соответственно, в городах с численностью населения менее 100 тыс. – 57% и 25%, в селах – 53% и 30%.

Таблица 6

**Как, на Ваш взгляд, проходят выборы в органы местного самоуправления в вашем городе, селе, поселке?, %**

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Выборы носят скорее формальный характер	72	64	64	57	53	60
Сами жители подбирают и активно обсуждают кандидатуры в органы местной власти	12	15	18	25	30	22
У нас такие выборы не проходят, или я о них ничего не знаю	7	4	3	7	7	6
Затрудняюсь ответить	9	17	14	12	11	13

*Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.*

Как результат подобного положения, главы местного самоуправления в большей части регионов и населенных пунктов страны не воспринимаются в качестве реальных народных избранников. По мнению 58% опрошенных россиян, нынешний глава местного самоуправления в их населенном пункте – это скорее чиновник, представляющий интересы местного начальства, чем народный избранник, представляющий интересы простых жителей (так считают только 21% опрошенных). Несколько «ближе» глава местного самоуправления представителям наиболее состоятельных семей россиян с материальным положением выше среднего (25%). И вновь меньше всего главы местного самоуправления представляют интересы простых жителей в Москве и Санкт-Петербурге (16%), городах с населением свыше 500 тыс. жителей – 13%, в городах с населением свыше 100 тыс. жителей – 16%. Несколько чаще встречаются среди глав местного самоуправления истинные народные избранники в небольших городах с населением меньше 100 тыс. человек (25%) и в сельской местности (29%).

Таблица 7

**Ваш нынешний глава местного самоуправления - это скорее...?, %**

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Народный избранник, представляющий интересы простых жителей	16	13	16	25	29	21
Чиновник, представляющий интересы местного начальства	60	71	63	54	51	58
Затрудняюсь ответить	24	16	22	21	20	20

*Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.*

В чем же состоит причина того, что органы местного самоуправления в более чем половине случаев на практике оказываются продолжением той же «чиновничьей вертикали», а не органами, представляющими гражданское общество? Происходит давление сверху, или же, возможно, просто отсутствуют активные граждане, способные отстаивать интересы населения муниципальных образований? Лишь 8% опрошенные считают, что такие авторитетные и граждански активные жители есть и именно они и избираются в органы местного самоуправления. 38% опрошенных не знают таких людей, за которых им хотелось бы проголосовать и поддержать в дальнейшей работе. 34% опрошенных указывают, что такие люди есть, но они либо не хотят работать в органах местного самоуправления (11%), либо начальство все равно не даст им выдвинуться и победить на выборах (23%). При этом истинные лидеры местного общественного мнения, если изредка и оказываются избранными, то это происходит в селах (13%) и практически никогда — в городах-миллионниках (1%). В разобленном и атомизированном социуме таких мегаполисов, как Москва и Санкт-Петербург, 49% опрошенных жителей вообще не знают реальных лидеров, способных представлять интересы населения в органах местного самоуправления, тогда как в селах аналогичная цифра составляет 30%.

Таблица 8

Есть ли в Вашем муниципальном образовании (городе, селе, поселке) настоящие лидеры, пользующиеся высоким авторитетом, которых Вы бы выдвинули в органы местного самоуправления, если бы это зависело от таких людей, как Вы?, %

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Да, такие люди есть, но они не хотят работать в органах местного самоуправления	15	9	12	10	11	11
Да, такие люди есть, но им не дают выдвинуться	23	24	24	20	24	23
Да, такие люди есть, и именно они и избраны в органы местного самоуправления	1	5	8	8	13	8
Нет, таких людей я не знаю	49	39	42	40	30	38
затрудняюсь ответить	12	23	15	22	22	20

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Сказанное позволяет сделать вывод, что кризис в развитии местного самоуправления продолжается и в целом даже скорее усугубляется. Некоторые позитивные симптомы, отмечавшиеся избирателями и экспертами 5-7 лет назад, не получили должного развития. Как и в марте 2006 г., когда проводился процитированный выше опрос, большая часть опрошенных россиян либо не наблюдает особых перемен в работе муниципальных образований и органов местного самоуправления (42%), либо отмечает дальнейшее ухудшение их работы и падение их роли в принятии решений (23%). Лишь 16% опрошенных готовы согласиться с точкой зрения, согласно которой роль органов местного самоуправления возрастает, а качество их работы улучшается. Эта тенденция проявляется во всех исследованных типах населенных пунктов, хотя и в несколько различной степени. Если в Москве и Санкт-Петербурге соотношение тех, кто видит позитивные тенденции, и тех, кто видит негативные тенденции, составляет 15% против 21%, в городах с населением свыше 500 тыс. человек - 12% против 28%, в городах с населением свыше 100 тыс. человек - 16% против 28%, то в небольших городах и селах подобное соотношение составляет 19% против 22% и 16% против 19%, соответственно, т.е. дела здесь обстоят ненамного лучше.

Таблица 9

Каким образом, на Ваш взгляд, происходит развитие органов местного самоуправления в последние 10-15 лет?, %

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Роль органов местного самоуправления возрастает, они работают лучше	15	12	16	19	16	16
Роль органов местного самоуправления падает, они работают хуже	21	28	28	22	19	23
Особых перемен не наблюдаю	51	42	38	36	45	42
затрудняюсь ответить	13	19	17	23	19	19

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Проблемам, стоящим перед местным самоуправлением, уже после проведения первого этапа муниципальной реформы, был посвящен опрос экспертов, проведенный ВЦИОМ в ноябре 2008 г. Было опрошено около 60 экспертов, в основном специалистов и чиновников, по долгу службы связанных с проблемами местного самоуправления. Среди главных проблем, экспертами отмечалась финансовая и административная несамостоятельность муниципальных органов власти. «В общем-то, проблемы есть и заключаются они, на мой взгляд, в том, что областная власть чуть ли не напрямую курирует администрацию города. Теряется весь смысл понятия местное самоуправление» - утверждает один из экспертов. По-разному выражают ту же мысль и другие опрошенные эксперты. «Если говорить о местных администрациях, то, на мой взгляд, основная проблема – зависимость от областных властей. Речь идет не только о финансовой зависимости, но и о политической. Местное самоуправление в регионе не самостоятельно и не отделено от государственной власти. Если хотите, можно сказать, что это продолжение региональной исполнительной власти, но не на уровне нормативных правовых актов, это было бы уже чересчур, а на деле, фактически». На это накладывається и низкая политическая культура, пассивность самих граждан, не готовых к самоорганизации. «Если говорить о каких-то объединениях, организациях граждан, отдельных коллективах, некоммерческих и негосударственных по своей сути и в своей деятельности, то здесь главная проблема – низкая активность населения в работе таких

структур». На вопрос модератора, почему социологические опросы показывают, что люди часто понимают муниципальные органы власти как форму государственной власти, а не как форму местного самоуправления – эксперты отвечали, что такая проблема существует и ее корни гнездятся как в сложившейся практике местного самоуправления, так и в особенностях менталитета российских граждан. «Для человека непосвященного вся власть – Божья власть. Это же с древности идет. С фараонов, с царей. Это даже не массовые стереотипы, это уже в крови. Трудно будет человеку объяснить, что он сам может быть властью. Да и страшновато это принять, ответственность же» - утверждает один из экспертов. «Это действительно так» - развивает эту мысль другой эксперт. «Очень многие путают. Видимо, недостаточно разъяснили им, чем отличаются органы местного самоуправления от государственных. В любом случае людей понять можно. Потому что для них любая власть это власть – а как ее называть, т. е. власть ли это местного самоуправления или власть государственная, им абсолютно все равно, по большому счету». Третий опрошенный эксперт видит в решении данной проблемы определенные подвижки. «Нет, они четко разграничены. Были проблемы, но они решаются. Очень большая проблема – это земля. До настоящего времени она не определена, она государственная. И полномочия по предоставлению земельных участков решал субъект. Сейчас, скажем так, что бы избежать вот этой ненужной беготни в Тюмень, Тюмень издала закон, в соответствии с которым все полномочия по распределению земель, находящихся на территории муниципального образования, переданы муниципальному образованию – городу Тобольску. Вот так, к примеру, некоторые проблемы решаются, причем эта проблема не городская и не субъекта, это проблема государства. Это Федерация должна делить земли на земли субъектов и муниципальных образований. Но это очень затратно, и в людском и в материальном ресурсе». Похожие мнения высказывались и другими экспертами. «Просто рядовые граждане не разделяют власть муниципальную и власть государственную. Если бы они активно принимали участие в жизни муниципалитета, понимали бы, что это их право на власть, на самостоятельное решение каких-то вопросов. А так, раз нет понимания, что такое местное самоуправление, то и власть для них – просто власть над ними, а уж кто ее осуществляет, это не так важно». «У людей нет желания вникать в различия. Муниципалитеты ввиду нехватки собственных доходов вынуждены (особенно в сфере благоустройства территорий) апеллировать к органам госвласти». «Для простого обывателя любой чиновник является государственным служащим, какое бы место в иерархии ни занимал. Для большинства муниципальный служащий является представителем государства, а не представителем интересов жителей определенной

территориальной единицы. Происходит это из-за простой неграмотности жителей в сфере разделения полномочий между властями».

Особое внимание в ходе экспертного опроса было делено развитию новых форм местного самоуправления – ТОСам и ТСЖ. Модератор задает вопрос - Насколько в городе развиты такие формы самоуправления, как ТОС (территориальное общественное самоуправление), ТСЖ (товарищество собственников жилья), ООС (органы общественной самодеятельности)? Насколько активно участвуют граждане в их работе? Какие здесь есть проблемы? Мнение экспертов по этому вопросу носит неоднозначный характер. «На счет них, на сегодняшний день у меня как у юридического комитета зарегистрировано 2 ТОСа. По имеющейся у меня информации, проведены начальные этапы, это конференции граждан, проведены еще в 8 или 9 объединениях. То есть на подходе еще 8 или 9 ТОСов. А об активности можно очень много говорить. В принципе, я считаю, что довольно-таки активно у нас ведется реализация такой программы государственной, как капитальный ремонт жилья, мы идем здесь чуть ли не в лидерах по области». «Да, эти организации работают, и они активны. У нас есть инициативная группа, которая сама вышла с инициативой создать ТСЖ. Потому что то, что будет с домом, волнует каждого разумного человека, живущего в нем». «Они есть, они создаются, граждане хотят управлять городом через свои объединения. Но, на мой взгляд, и не только мой, так как у нас часто бывают встречи, ежемесячно и ежеквартально, они сами высказываются, что у них недостаточно знаний. Сегодня время требует других действий, сегодня и формат действий МСУ с самоуправлением граждан должен быть другим. И формы взаимодействия, они настолько изменились, изменилось законодательство и всему этому нужно обучаться. И сейчас как раз наша основная задача создать ресурсный центр, который бы обеспечил граждан обучением этим формам самоуправления. ТСЖ развиты довольно хорошо, а вот с ТОС дела обстоят не очень. Граждане активно участвуют в работе ТСЖ, так как это непосредственно связано с коммуналкой, с качеством коммунальных услуг». «Данные формы самоуправления находятся в стадии развития. Главная проблема – пассивность собственников жилья». «Эти формы самоуправления слабо развиты. Граждане не участвуют в их работе, так как у многих просто нет желания, а для некоторых это пустое время проведение». «В нашем городе работают ТСЖ, которые организуются практически в каждом новом доме. Так же в рамках перевода жилого фонда из муниципального ведения многие жильцы выбрали ТСЖ как способ управления многоквартирными домами. В городе в свое время активно развивалась система ТОСов, их было создано больше 10. Но к настоящему времени активно работают только единицы. Дело в том, что

в момент начала образования ТСЖ, к примеру, многие были вообще против введения данных организаций. Причина в том, что, во-первых, люди не знают толком ничего о работе таких учреждений, не понимают и не видят особого смысла собственного участия в них. Во-вторых, многие просто-напросто боятся брать на себя ответственность. К примеру, скажите мне, много людей готовы взять на себя ответственность отвечать за эффективную работу ТСЖ, заниматься коммуналкой? Я вам отвечу, нет. Сейчас идут кое-какие подвижки на этот счет, но пока рано говорить о реальной активности граждан».

На ряд вопросов о проблемах местного самоуправления было предложено ответить и рядовым гражданам различного пола, возраста и профессии в ходе качественного исследования по методике фокусированного группового интервью (фокус-группы) (ВЦИОМ, ноябрь 2008, Тюменская и Новосибирская области).

Как и эксперты, участники фокус-групп высказывали свое мнение о том, насколько авторитетной является муниципальная власть в глазах населения. Большинство опрошенных отмечали низкий объем реальной власти у органов местного самоуправления, слабое финансирование, неспособность и нежелание справиться со все более острыми социальными проблемами в городе и районе.

«Благоустройство в основном видно, больше ничего». «Муниципальная власть вообще не является авторитетной для населения. Она занимается своими делами, решает вопросы, это ее работа. Как такого авторитета нет. Дороги делают рабочие, а власть только принимает решения. Вот и все». «Я затрудняюсь, честно говоря, лично для меня кто авторитетный, а кто не авторитетный трудно определить. Потому что конкретных действий со стороны муниципальной власти я не вижу. На прием к ним не попадешь. У меня был инцидент, но попасть к ним не получилось сами решили проблему. Практически невозможно к ним попасть. Честно говоря, я вообще не вижу эту муниципальную власть». «Я думаю, что местное самоуправление связано с вопросами финансирования тоже. Мне кажется, само слово самоуправление подразумевает даже не столько выборность, сколько то, что как раз руководящим органом должно быть общее собрание. Но для большого города это не подходит. Это подходит для небольшого муниципального образования. В моем понимании, местное самоуправление – это когда какие-то важные вопросы, которые затрагивают всех, решаются на общем собрании». «А мне кажется, что не пользуются. Народ не доверяет. Это уже в сознании, что их обманывают. Не решают их проблемы. Что они сидят наверху, что-то делают, а толку нет. Считаю, чтобы власть начала пользоваться авторитетом, надо сознание людей менять. Т.е. нужно реальными делами доказывать свой авторитет». «Согласен, что для кого-то она является авторитетной.

Например, показывали, что для ветеранов войны сделали ремонт квартиры бесплатно. Вот для них теперь власть авторитетна. Для меня особо нет, потому что я не видел результатов их работы. Возможно, просто не доносят информацию до населения». «Считаю, что муниципальная власть является авторитетом и большим авторитетом. Это и строительство дорог, и социальные услуги, и сферы отдыха для молодёжи, и для школьного и дошкольного возраста, всё-таки они что-то делают. Но это только для части населения. В основном народ ругает местные власти, больше недовольства, потому что жить стало намного хуже, нищих стало больше, хотя государство имеет богатые ресурсы, но страна у нас нищая. 70 % населения недоволено властью».

На вопрос, видят ли участники фокус-групп разницу между государственной властью и местным самоуправлением, и в чем эта разница состоит, большинство ответили, что различия проявляются лишь в масштабах деятельности, и что, соответственно, местная власть является лишь нижним звеном общей пирамиды государственной власти, занимающемся самыми конкретными, насущными делами. Мало кто при этом задумывался о специфике органов МСУ и их «особом статусе» как самоуправляемой организации. «Наверно ничем не отличаются. Те же самые законы, которые исходят, каждый что-то значит. Взаимосвязь, взаимодействие между этими органами настолько тонкие, опять же нужно оттолкнуться от слова команда. Если команда есть, значит, государство будет работать в хорошую сторону». «Вот собственно и различие: государственная власть задает курс, а местная власть этому курсу следует». «Госвласть — на уровне больших проблем и целей. Разные задачи, более глобальные. Глобальные национальные проекты, а местные больше общаются с местным народом и знают проблемы на местах. И эти проблемы они должны преподносить в высшие органы власти». «По большому счету, скорее всего здесь только в решении проблем разница, т.е. местные органы управления зависят от государства. Я думаю, все-таки от государства зависит, чем от местного самоуправления. Местное самоуправление — это глас народа по какому-то вопросу, по какой-то проблеме». «Ну как это люди, работающие в МСУ, они все равно становятся государством, они получают зарплату от государства, мы же не скидываемся им на зарплату. Т.е. он уже государственным человеком, чиновником становится. А у нас нет обратной связи сейчас, по идее вот выбрали человека, да, он должен с нами с какой-то периодичностью собрание проводить или что-то. Как вот раньше в деревнях показывали — сход сельский... Либо какая-то другая форма, письма, допустим, какие-то отправлять, послания. А у нас получается, что выбрали и все, он закрылся за этими дверями, в кабинете, и теперь не пробиться, три секретаря, телефон не отвечает. И

все, получается человек занят, но непонятно чем. А обратной связи нет». «Есть, конечно. Государственная власть – это власть, а местное самоуправление – это так... Для отписки это все делается». «Местное самоуправление – это совет самоуправления, созданный на местах. К примеру, отдельный микрорайон, отдельный двор... Законы у нас несовершенны, и очень трудно совету самоуправлению бороться с властями. Местное самоуправление – это выборные органы, которые мы избрали в своём округе в советы самоуправления». «Я считаю, что местное самоуправление – это добровольная организация, которое существует и работает либо за символическую плату, либо совсем бесплатно. Там граждане инициативные. Может кто-то работает в силовых структурах, может кто-то просто хочет себя реализовать, может кто-то хоть как-то хочет решить свои вопросы по обустройству жилья». «В государственной власти зарплата хорошая, а здесь может ради интереса. Главное различие сейчас это зарплата». «Государственная власть более серьёзная, т.е. она принимает окончательные решения, а местное самоуправление проявляет инициативу к проблемам, но они тоже могут решить конкретную проблему разными методами. Государственная власть – это закон, а местное самоуправление – это инициатива снизу. Госвласть издаёт законы, а выполняют их на местном уровне».

Как результат, сам термин «местное самоуправление» вызывает у опрошенных достаточно противоречивые чувства. Впрочем, у многих не вызывает и этих чувств – одно безразличие. «Никаких чувств не вызывает. Безразличие. Потому что я не сталкиваюсь с ними, с этими вопросами. Меня никто не спрашивает, что делать и как. Откуда я могу знать». «Сдвоенные такие чувства, есть негативные и положительные, потому что негативные, это когда ты не видишь результат работ тех людей, которые управляют городом. Как вижу, что-то делается, то я, конечно, радуюсь. Видно, что народ работает». «Не могу сказать негативно или положительно. Могу сказать, наверное, нейтрально. Потому что проводятся работы, но результата яркого и точного не видно, это всё как-то размыто и растянуто. А если бы был конкретный план сделан, и срок его исполнения, и был показан положительный результат, то, конечно, это вызвало бы положительные эмоции». «У меня позитивные чувства вызывает. По причине того, что местное самоуправление знает проблемы изнутри, всё равно они, конечно, могут не понять, как живёт бабушка на 3-м этаже на 2 000 в месяц, но хотя бы они могут прийти к этой бабушке и посмотреть. Кто-то может обратиться за конкретной помощью». «Уважением это не назвать, безразличием тоже. Скорее что-то среднее. Это нужное. Патриотизм. По моему, ни в одной стране больше нет такого, как у нас местного самоуправления, по крайней мере, я не знаю, не интересовался». «А никакие. Это и не безразличие. Меня

волнует, я вот как простая человеческая единица, моего мнения никогда никто не спрашивал и моих знакомых. Никакой связи нет. Т.е. нас никто ничего не спрашивает. А мы же выбирали, все. А что нас волнует? Мы его выбрали и все, он про нас забыл, получается так. По идее так не должно быть, в идеале, конечно. Идеал не достигим вообще». «Вызывает противоречивые чувства. Возможно, тот конкретный человек идёт работать в МСУ, чтобы помочь людям. С другой стороны, может даже смех какой-то вызывает. Потому что прав никаких не имеет, а народ, конечно, идёт в это местное самоуправление и требует».

Местное самоуправление – это не только местная власть, но и различные формы самоорганизации населения, когда люди объединяются для решения каких-то своих местных вопросов. Например, ТСЖ, ТОС, ООС, Домкомы, Общественные комитеты, группы граждан по решению каких-то задач, другие формы самоорганизации населения. Как показал опрос участников фокус-групп, значительная часть россиян уже имеет опыт работы в подобных организациях или сталкивалась с их деятельностью. «Нет. Никогда не касалась, никогда не предлагали. Здесь может быть моя вина. У меня не было потребности. Хотя я уже пожалела, что в свое время не ушла работать в органы местного самоуправления, меркантильное такое чувство. У них привилегий больше, льгот. Когда я сама соприкоснулась, тогда я поняла что это очень интересная вещь. Просто мне сейчас этим заниматься поздно». «В деятельности ТСМЖ принимал участие. Так мы собирали подписи, когда лавочку украли в ТСЖ. Только на уровне ТСЖ и участвовал». «Участвовала в создании и участвую в работе ТСЖ. Понимаю, что я могу чем-то быть полезным и могу что-то именно в этом плане организовать. На самом деле у нас такая страна, что решаются вопросы по мере их поступления». «В России это новое. Раньше все вопросы решало домоуправление, а сейчас им стало, видимо, зарплаты не хватать, или они действительно не настолько добросовестно решают все вопросы, поэтому сейчас открываются ТСЖ. Я считаю, что за границей это уже давно, люди там сами участвуют в жизни своего двора или своего маленького микрорайона, а у нас просто привыкли, что обычно эти вопросы решало государство. А сейчас не все хотят активно в этом участвовать».

По мнению участников опроса, в других странах люди быстро сами объединяются в организации для решения каких-то вопросов, проявляют активность на уровне местного самоуправления. А россияне пассивны, больше надеются на власть, чем на собственную активность. Среди причин подобного положения дел – общая инертность общества, вековая привычка смотреть в рот начальству, а также неудачный опыт развития местного

самоуправления в нашей стране. «Здесь на самом деле многое на уровне менталитета заложено. Нужно чтобы что-то сподвигло, если найдется какой-то лидер, то все за ним потянутся. Но у нас мало таких лидеров, потому что бюрократия в стране, чтоб получить какую-либо бумажку, нужно оббегать очень много других инстанций, чтобы получить кучу других бумажек. Уровень бюрократии очень высок. Поэтому активистов мало. Если бы власти каким-то образом упростили систему с получением регистрации этих сообществ и прочих соц.групп, то тогда, наверное, у нас граждане больше бы боролись за свои права и организовывали подобные сообщества». «Русский долго запрягает, но быстро едет. Я могу по своему характеру сказать - человек мне раз гадость делает, два, а я делаю вид, что не замечаю. В один прекрасный момент я могу зарваться. Достанет просто все. Мы, наверное, терпеливые. Почему мы победили в войне? В начале терпели, терпели, потом, не жалея жизни, шли и делали. Нужно просто это сделать». «По-моему, русские самые пассивные. Люди в развитых странах имеют большие зарплаты, они обустроены, но буквально какое-то там либо повышение цен, либо ещё какие-то ущемляющие их интересы, такие акции устраивают... Самый терпеливый народ, наверно, это русские». «В России люди пассивные, потому что, они всегда были бесправны. Для людей нормальная политика: кто угодно – лишь бы не я. Даже если человек знает свои права, русский человек очень ленив и не пойдёт куда обращаться. Пример: в пригород автобусы ходят, то опаздывают, то мимо проезжают, и все люди говорят: «Вот домой приеду, позвоню!», а домой приходят и думают: «А, ладно, в другой раз!». И вот так зачастую всегда и происходит...

#### *Литература*

1. Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 45-49.
2. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социологические исследования. – 1997. – № 6. – С. 109-119.
3. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68-79.
4. Цветкова Г.А. // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 39-41.