

В.В. Петухов

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ

*ПЕТУХОВ Владимир Васильевич — кандидат философских наук, заместитель председателя научно-экспертного совета ВЦИОМ, заведующий отделом анализа динамики массового сознания Института социологии РАН. E-mail: petuhovvv@mail.ru*

Анализ отношения населения к органам власти на местах, институтам местного самоуправления. В стране сформированы свыше 9 тысяч таких органов, в которых работают около 250 тысяч человек. Однако оценка их деятельности населением низка, их считают несамостоятельными органами власти, им не хватает ресурсов и они слабо прислушиваются к общественному мнению. Доверие к ним невелико, люди не видят в их деятельности какой-либо пользы для себя лично и две трети считают, что и от этой власти они оторваны, не могут влиять на ее решения. Тем не менее, поскольку участие граждан в общественных организациях гражданского общества низко, система местного самоуправления может стать стартовой площадкой для участия граждан в управлении обществом.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; общественные организации; гражданское общество; самоорганизация

Россия до сих пор определяется многими российскими и зарубежными аналитиками как страна «переходного типа», перспективы дальнейшей эволюции которой представляются весьма туманными. Наибольший скепсис у специалистов вызывают современное состояние и перспективы российской демократии и гражданского общества. При этом акцентируется внимание на качественных различиях того, что представляет собой демократия в развитых странах и в странах «новых демократий». Обычно при анализе процессов, протекающих в таких странах, в том числе и в России, фиксируются неразвитость демократических институтов в качестве проводников гражданского участия и низкий уровень политической культуры подавляющего большинства граждан, не позволяющий им использовать даже те возможности, которые имеются. Однако далеко не все подобные оценки находят подтверждение на практике. Эмпирические исследования не подтверждают широко распространенного мнения, согласно которому «недоразвитость» российской демократии и гражданского общества

обусловлена традициями и менталитетом русского народа, его природным этатизмом и патернализмом. Восприятие нашим обществом демократических ценностей отнюдь не так однозначно, одномерно и безысходно, как это иногда представляется. Отношение к ним, судя по данным исследований, можно охарактеризовать как «благожелательный скептицизм», когда вера в идеалы демократии, востребованность базовых прав и свобод сочетаются с низкой оценкой инструментальных возможностей демократических институтов, их способности обеспечить законность и порядок, реализацию социально-экономических прав граждан.

Что же касается запроса на стабильность, порядок и сильное государство, то за ним лежит отнюдь не социокультурная традиция и уж тем более не вековая рабская психология русских, а реакция на вполне конкретные обстоятельства жизни, в частности, на хаотичность тех общественных процессов, с которыми сталкивалась страна на протяжении последнего десятилетия. Современная Россия — это классическое «общество риска», где появившиеся возможности для самореализации активных групп населения причудливым образом сочетаются со страхом, несправедливостью и т.п., являющимися в каком-то смысле оборотной стороной обретенной свободы. Отсюда и спайка в сознании многих россиян идей свободы и безопасности в надежде на такой социальный порядок, который бы обеспечивал и то, и другое. С этой точки зрения ставить знак равенства между запросом на порядок и запросом на авторитаризм и полицейщину неправильно и несправедливо.

Среди значительной части россиян привлекательность демократической идеи заметно потускнела прежде всего потому, что реализованная на практике модель оправдала ожидания далеко не всех. Многие наши сограждане полагают, что «демократия — это, конечно, «хорошая штука», но не первостепенная и ради достижения некоторых важных общественных целей ею можно и пренебречь. В результате российская демократия реализовалась в первую очередь на уровне нормативной модели, институционального «каркаса», но пока не переросла в демократию участия.

Между тем одной из фундаментальных основ любой демократической системы является участие граждан в общественной и политической жизни страны, которое, в принципе, должно «захватывать» все компоненты политической системы и гражданского общества, с одной стороны, и задавать через запросы различных групп и слоев населения основные приоритеты общественного развития — с другой. Какими бы ни были институты, демократия без «живого творчества масс» мертва. Так, полемизируя со сторонниками элитистской модели демократии, Д. Коэн и Э. Арато отмечали, что если из «демократического оборота» изымается непосредственное участие граждан, то становится практически невозможно определить,

является государственное устройство той или иной страны демократическим или нет, поскольку утрачивается главный критерий, позволяющий отличить подлинно демократический процесс от формального ритуала, систематического манипулирования и управляемого согласия<sup>12</sup>.

Возникает, однако, вопрос, насколько старый спор сторонников партиципальной демократии, предполагающей «больше участия», и «элитистов» актуален для сегодняшней России. Представляется, что весьма актуален. После беспрецедентного всплеска политической активности и самодеятельности масс конца 80 – начала 90 годов общество перешло в «глухую самооборону», и все исследования последних лет фиксируют постоянно снижающийся уровень активности россиян.

Выросло целое поколение людей, которые уже ничего не ждут ни от власти, ни от общественных институтов и действуют, что называется, в автономном режиме (см. рис. 1).

---

<sup>12</sup> Коэн Д.Л., Арато Э.. Гражданское общество и политическая теория. - М.: Изд-во «Весь мир». 2003. - С. 28-29.



общественными организациями, митингами, демонстрациями, забастовками. То же можно сказать и о работе в органах местного самоуправления. И наоборот, заметно больше приверженцев находят спонтанные, самоорганизующиеся формы участия неполитического характера: коллективное благоустройство территорий, помощь людям, попавшим в тяжелое положение, и т.д. Это говорит о том, что потенциал аутентичного самоуправления как формы жизнеустройства в среде непосредственного окружения достаточно велик. 15% российских граждан занимаются благоустройством своих территорий, а в некоторых социальных группах и слоях этот уровень еще выше. В частности, среди россиян среднего и старшего возраста и хорошо материально обеспеченных (17-18%).

Фиксируя снижение уровня политической активности, не следует забывать, что по мере того, как Россия становится современным обществом, проблема массовости участия перестает быть актуальной, уступая место проблеме эффективности. Сегодня даже маленькие группы активистов, благодаря существующим средствам коммуникации, могут оказывать заметное влияние на жизнь в том или ином регионе и даже в стране в целом. Отечественные общественные формирования многим кажутся слабыми потому, что они до сих пор сравниваются со стомиллионной «армией» советских профсоюзов или сорокамиллионной «армией» комсомола.

На масштабах активности сказалось и то, что исчез «госзаказ» на участие. Все мы хорошо помним, что в советской системе существовал строго иерархический механизм социальной мобильности для политической элиты (хозяйственной, партийной, профсоюзной, комсомольской и прочей номенклатуры), но одновременно имелся своеобразный «государственный заказ» на общественную самодеятельность, на участие в общественной жизни как дополнительное, но очень существенное условие профессиональной самореализации. К началу 90-х годов ситуация радикально изменилась. Как справедливо пишет Т. Ворожейкина, отношение либералов к самоуправленческим тенденциям было с самого начала настороженно-презрительным: они рассматривались в лучшем случае как сила массовой поддержки, не обладавшая собственным демократическим потенциалом. Главная же задача состояла в осуществлении радикальной экономической реформы, в которой они видели субститут демократического проекта как такового<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ворожейкина Т.Е. Самозащита как первый шаг к солидарности // Pro et Contra. – 2008. - № 2-3 (41). - С.15-16.

Чувствуя это, подавляющее большинство россиян действуют, если так можно выразиться, в соответствии с концепцией «рационального выбора». Если общественно-политическая активность не сулит каких-то прямых материальных или карьерных выгод, не выступает в качестве «социального лифта», то жизненная энергия людей направляется в иные сферы и на другие объекты приложения их усилий. Это прежде всего работа, образование, семья, творчество, досуг и т.п. В России появилась частная жизнь, а граждане страны получили свободу выбора между участием и не участием. Судя по нынешнему уровню политической активности, многие «правом на неучастие» воспользовались в полной мере.

Важно также учитывать, что перестройка и либеральные реформы конца 80-х начала 90-х годов высвободили колоссальную жизненную энергию, которая, к сожалению, была почти полностью канализирована в политику, что имело неоднозначные последствия для становления гражданского общества. Лидеры многих общественных формирований возглавили политические партии, ушли в депутаты, в органы исполнительной власти. Многочисленные общественные объединения либо исчезали, либо перемещались на периферию общественно-политической жизни. Например, экологическое движение, достигшее, особенно после Чернобыля, небывалого расцвета, к настоящему времени практически сошло на нет, а его лидеры «разбрелись» по мелким политическим партиям.

Весьма негативную роль сыграло и шельмование существовавших в советские времена форм общественного участия, начиная от стройотрядов, добровольных народных дружин и заканчивая субботниками по благоустройству территорий. Общественная работа стала восприниматься многими россиянами как деятельность сугубо маргинальная. Отсюда — кадровый голод, который особенно остро ощущается на местах.

Наконец, сказалось и то, что все последние годы у россиян просто не было ни времени, ни возможностей всерьез заниматься чем-то помимо «зарабатывания хлеба насущного». Отсюда низкий уровень не только политической или общественной активности, но даже досуговой. Из всего многообразия политических, общественных, религиозных, творчески-досуговых организаций относительной популярностью у россиян пользуются религиозные организации, в деятельности которых в той или иной степени участвуют 14%, спортивные сообщества (11%) и профсоюзы (9%). Крайне незначительное число опрошенных заявляют о том, что они от случая к случаю работают в обществах потребителей, в творческо-досуговых объединениях (музыкальных, просветительских, художественных и т.п.), благотворительных организациях и организациях по защите окружающей среды. К сожалению, наименьший

интерес у россиян вызывают общество потребителей и органы местного самоуправления (лишь 4%), которые в большинстве стран формируют институциональный костяк гражданского общества.

О своем неучастии в деятельности добровольных объединений заявили от 87 до 96% респондентов (см. рис. 2).

Рисунок 2

**Участие россиян в деятельности различных общественных объединений**



Источник: Экспресс ВЦИОМ, сентябрь 2008г.

Приведенные данные не слишком впечатляют, однако следует иметь в виду, что в любом современном обществе — и Россия теперь уже не исключение — имеет место чрезвычайно широкий спектр каналов и форм личностной и общественной самореализации. Но вместе с тем есть очень серьезный ограничитель — необходимость концентрации энергии на профессиональной деятельности и, как следствие, серьезный дефицит свободного времени.

До последнего времени и власть, и политический класс в целом устраивала ситуация, при которой участие граждан не выходило за пределы такой традиционной формы, как голосование на выборах. Во всяком случае, уже лет десять российские политики самых разных политических лагерей делали все, чтобы «выдавить» на обочину политической жизни общественные институты, которые не носили бы название «политическая партия».

После «льготного кризиса» 2004 г. в России и волны «оранжевых революций», прокатившихся по постсоветскому пространству, интерес к «демократии участия» и тому, что принято называть гражданским обществом, резко возрос как у власти, так и у оппозиции. Это выразилось в широком общественном обсуждении законопроектов о некоммерческих организациях, о местном самоуправлении, формировании Общественной палаты и т.д.

Многие, в том числе и близкие власти круги, понимают, что комбинация либеральной экономики и элитарной демократии как долгосрочная стратегия дальнейшего развития страны сегодня уже в принципе невозможна и даже опасна. Поэтому задача реконструкции гражданского общества (реконструкции в широком смысле как трансформации не только политических, но и социальных институтов, а также системы ценностей и установок) становится все более насущной. Решение этой задачи предполагает как непредвзятый анализ того, что представляет собою гражданское общество в России, так и рассмотрение возможных путей сокращения дистанции между «политикой для избранных» и массовым гражданским участием. Для этого прежде всего важно понять мотивационную структуру политического участия граждан в общественной и политической жизни. Конечно, всю гамму побуждающих мотивов политического участия выявить практически нереально. Однако зафиксировать какую-то общую их иерархию представляется возможным. Так, распределение ответов на прямой вопрос «Почему вы участвуете в политической и общественной жизни?» показывает, что большинство политически активных граждан руководствуются отнюдь не эгоистическими побуждениями, а прежде всего желанием изменить жизнь к лучшему, в том числе в среде своего ближайшего окружения (27%), а также интересом к такого рода деятельности (25%).

Немало и тех, кого общественно-политическая деятельность прельщает «инструментальными возможностями» — решить какую-либо свою проблему (16%) или помочь людям, оказавшимся в затруднительном положении (13%). Тех, кто хотел бы подработать, — заметно меньше (6%), а стремящихся реализовать себя, сделать карьеру в политике — вообще не оказалось.

Есть и те, кто участвует в общественно-политической деятельности, но никак при этом не мотивирован и участвует в ней, что называется, за компанию или по просьбе друзей и знакомых. Особенно велика доля участвующих в политике «за компанию» среди респондентов самых младших возрастных групп — 11%, что, в принципе, не удивительно, учитывая свойственный этому возрасту «политический инфантилизм» (см. рис. 3).

Рисунок 3

**Мотивы участия россиян в общественно-политической жизни**



Источник: Мониторинговые исследования ВЦИОМ 2005 – 2007 гг.

Весьма обнадеживающим выглядит и то, что идеалистически (в хорошем смысле слова) мотивированные — это прежде всего те, кого считают прагматиками — респонденты, оценивающие свое материальное положение как хорошее и очень хорошее. Стремление изменить жизнь к лучшему путем участия в общественной жизни чаще демонстрируют также россияне среднего и старшего возраста.

Таким образом, «кризис участия» в условиях современной России — это отнюдь не следствие равнодушия или низкого уровня политической культуры в том смысле, что люди в большинстве своем что-то не так понимают в окружающей их действительности или не понимают вовсе. Скорее, наоборот, это следствие достаточно отчетливого понимания того, что повлиять на российскую жизнь «простому человеку» крайне затруднительно, так же как и затруднительно реализовать себя в ней. Есть политика, которая все больше воспринимается как сфера деятельности «политического класса» и его непосредственного окружения (активистов и волонтеров политических партий, работников СМИ, аналитиков, имиджмейкеров и т.д.). Их доля, по многолетним наблюдениям, составляет примерно 1-1,5% самостоятельного населения страны и незначительно увеличивается лишь в периоды выборных и других массовых кампаний, для всех остальных есть пассивное избирательное право. Побудить же людей к каким-то более активным и затратным (прежде всего по времени) формам участия, оторваться от решения собственных проблем и переключить внимание на то, что происходит за рамками их непосредственной среды обитания, сегодня чрезвычайно сложно, но все же возможно.

В современном обществе политическое участие и общественная активность — далеко не одно и то же. С этой точки зрения, очень важным представляется теоретическое структурирование концепта «гражданского общества», предложенное Д. Коэном и Э. Арато, которое предполагает, в частности, разграничение гражданского общества как совокупности независимых от государства акторов и каналов коммуникации от политического общества, являющегося сферой жизни партий, политических организаций и органов публичной политики, прежде всего, парламентов<sup>14</sup>.

Об этом говорит и А. Турен, подчеркивая, что политическая жизнь в современном обществе все более и более отождествляется с управлением экономикой, общественная

---

<sup>14</sup> Коэн Д.Л., Арато Э.. Гражданское общество и политическая теория. - М.: Изд-во «Весь мир». 2003. - С. 8-9.

жизнь - с областью культуры и проблемами личности. В результате политические партии воспринимаются как «политические предприятия», тогда как общественные требования стремятся получить более прямое выражение, благодаря отделенным от партий общественным движениям<sup>15</sup>.

Между этими сферами, как и между политическим и общественным участием нет жесткого «водораздела». Более того, демократизация гражданского общества должна открывать путь в политику новым субъектам, предлагающим для обсуждения новые проблемы и ценности. Они не могут и не должны заменять собою партии, но способны включить их в широкий общественный контекст, приблизить к интересам широких слоев населения.

Чтобы сформировались необходимые предпосылки для гражданской самоорганизации и «потенциал включенности», важно, во-первых, наличие соответствующей инфраструктуры (партийная система, система местного самоуправления, социального партнерства, суды, профсоюзы, локальные общности и т.д.), во-вторых, убежденность граждан в необходимости и эффективности этих механизмов и, в-третьих, и это, пожалуй, самой главное, умение задействовать эти механизмы.

Исследования выявляют парадоксальную вещь — именно те институты, которые по своей природе и своему предназначению должны, что называется, «играть на стороне» общества, выражать и представлять интересы людей, пользуются меньшей поддержкой, чем властные органы, включая силовые. Россияне менее всего склонны доверять политическим партиям, судебной системе, милиции, профсоюзам, Государственной думе и Совету Федерации, прессе — как печатной, так и электронной, социальным службам. Лишь правозащитные, женские, ветеранские, экологические организации и церковь пользуются поддержкой граждан.

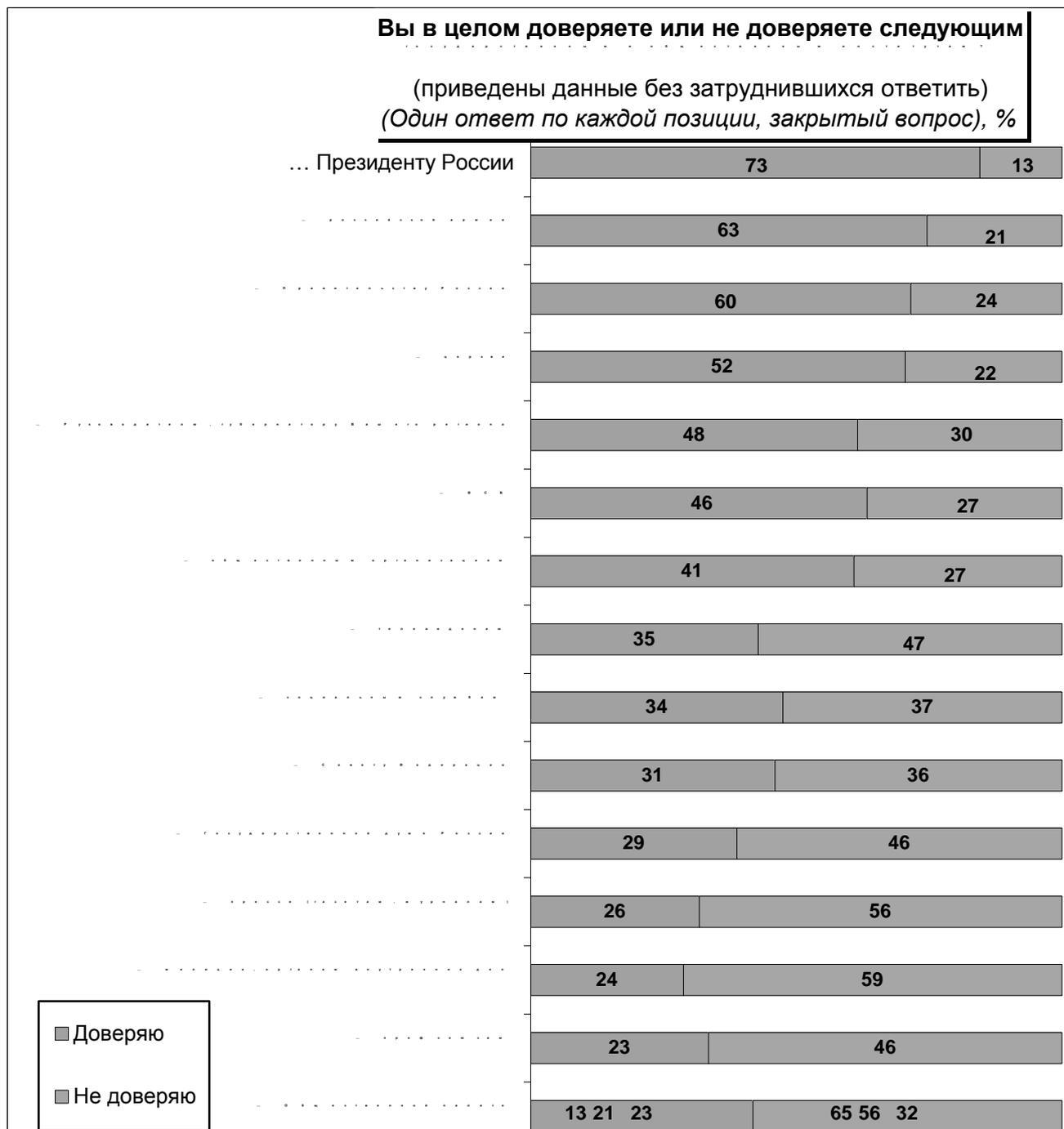
Наиболее же высокое доверие проявляется ко всей вертикали власти — президенту, правительству, губернаторам, а также ФСБ и армии (см. рис. 4).

---

<sup>15</sup> Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. - М.: Научный мир, 1998. - С. 51.

Рисунок 4

**Доверие к государственным и общественным институтам**



Данные приведены без «затруднившихся ответить».

Источник: Исследование ИС РАН «Чего опасаются россияне?». М. 2008г.

Низкий уровень общественной поддержки структур гражданского общества обусловлен не только тем, что россиян не устраивает их деятельность. Скорее мы здесь имеем дело с признанием того очевидного факта, что роль парламента, политических партий, профсоюзов и других структур постоянно снижается и носит все более декоративный характер. Неслучайно, например, Федерации независимых профсоюзов граждане готовы делегировать (и то не полностью) лишь охрану труда на предприятиях, реализацию прав трудящихся на отпуск. Самое же главное, для чего существуют профсоюзы — борьба за экономические интересы трудящихся — не воспринимается обществом как область деятельности, где можно добиться чего-то существенного. Отсюда апелляция к государству и его институтам по всем экономическим и социально значимым вопросам.

Практически зачахли Советы трудовых коллективов, которые еще на заре перестройки рассматривались как наиболее значимые «форпосты» демократии на производстве. Это связано прежде всего с тем, что, как справедливо отмечает С. Перегудов, состояние рынка труда и рабочей силы в России не таково, чтобы можно было ожидать каких-то импульсов в направлении формирования «компаний соучастия». Уже один факт добровольного освобождения членов трудовых коллективов от весомой доли акций (при молчаливом согласии профсоюзов и союзов трудовых коллективов), полученных ими в ходе ваучерной приватизации, равно как и отмена предоставленных им по закону о предприятии 1987 г. прав в области принятия управленческих решений (вплоть до выборов руководителей всех рангов, начиная от начальника цеха и кончая директором предприятия) свидетельствует о том, что внедрение демократических начал в корпоративный сектор российской экономики — это не самая первостепенная задача, стоящая на повестке дня<sup>16</sup>.

Наконец, местное самоуправление. К настоящему времени в России сформирован 9121 представительный орган местного самоуправления, численность депутатского корпуса местных советов составила около 250 тысяч человек, были избраны 13523 главы муниципального образования<sup>17</sup>. Казалось бы, структура, обладающая мощным потенциалом. Тем не менее многие специалисты отмечают необеспеченность органов местного самоуправления всех уровней муниципальными служащими, их низкий профессиональный уровень, а также недостаточную подготовленность депутатского корпуса. Но, главное, на что

---

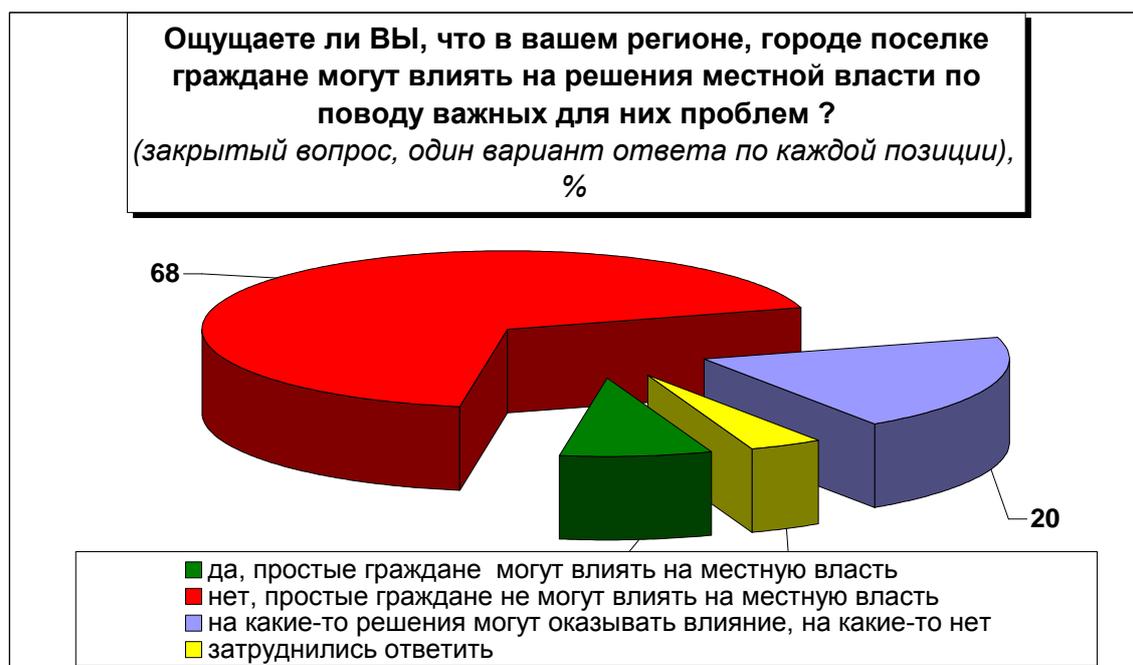
<sup>16</sup> Перегудов С. П. «Корпоративный переворот» и будущее демократии // Политические институты на рубеже тысячелетий, XX - XXI вв. - Дубна: Феникс+, 2001. - С. 38.

<sup>17</sup> Кынев А.В. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. - 2007. - № 1 (35), - С.31-32.

обращают внимание россияне — это то, что эти органы не являются самостоятельными, не обладают адекватным ресурсом, прежде всего финансовым, который мог бы быть задействован для реализации тех или иных групповых или территориальных интересов (58%). И лишь чуть более четверти опрошенных (27%) уверены, что органы местного самоуправления самостоятельны и независимы в принятии решений на подведомственных им территориях. При этом даже эти не очень самостоятельные органы не склонны прислушиваться к общественному мнению. Лишь 28% опрошенных соглашались с тем, что в месте их проживания такие люди, как они могут влиять на решения местных властей, в то время как 68% так не считают (см. рис. 5.).

Рисунок 5

Оценка респондентами возможности населения воздействовать на решения местной власти



Источник: исследование ВЦИОМ «Реформа местного самоуправления в восприятии различных групп населения», 17-18 декабря 2005 г.

В значительной степени это обусловлено тем, что, сохраняя выборность, органы местного самоуправления, тем не менее, все больше зависят не только от исполнительной власти субъекта Федерации, но и от крупного бизнеса. В органах местного самоуправления происходит постепенный процесс замещения врачей, учителей, преподавателей вузов и т.д. промышленниками и бизнесменами. Теряя власть на федеральном уровне, крупный бизнес за последние годы заметно укрепил свои позиции на местах, подчинив себе, особенно в «моногородах», и исполнительную, и законодательную власть, и местное самоуправление.

В результате на региональном и местном уровнях также отчетливо просматривается недостаток доверия к структурам гражданского общества. Россияне не видят в большинстве этих институтов пользы для себя. Между тем есть отчетливо выраженная потребность, особенно активной части населения, в беспристрастных судах, которые могли бы защитить от любого произвола, в милиции, которая берегла бы имущество и покой граждан и, наконец, в органах местного самоуправления, которые поддерживали бы социальную инфраструктуру (ЖКХ, дороги, школы, больницы, детские сады и т.д.) в надлежащем виде. Ничего этого, как правило, нет.

Наиболее провальной, по оценкам россиян, выглядит деятельность жилищно-коммунальных служб, а также органов здравоохранения и правопорядка. Их деятельность со знаком минус оценивают 65%, 52% и 43% опрошенных соответственно. Скорее как удовлетворительная (на «троечку») оценивается работа местных органов исполнительной власти — губернаторов, глав администраций регионов и муниципальных образований, органов системы образования и социального обеспечения.

Что касается деятельности судов, законодательных собраний регионов, профсоюзов и политических партий, то их деятельность положительно оценивают от 2% до 5%, отрицательно — от 23% до 31% респондентов. Остальные либо «на троечку», либо никак. Затруднились с оценкой работы местных законодательных собраний, профсоюзов и партий свыше 40% опрошенных. Это говорит либо о слабой информированности населения о деятельности этих органов, призванных представлять и защищать их интересы, либо об отсутствии этой деятельности как таковой. Единственным более или менее дееспособным органом гражданского общества, по мнению россиян, являются местные СМИ (см. рис. 6.).

Рисунок 6.

**Оценка россиянами деятельности в их регионе государственных органов, ряда служб и общественных организаций**



Источник: исследование ИС РАН «Бюрократия и власть в новой России», 2005 г.

Неправильно считать, что негативные оценки общественных и гражданских институтов обусловлены исключительно их безынициативностью и бездействием. Скорее, они выступают в качестве «жертвы» в битве за распределение ресурсов и влияния между федеральным центром и регионами. Только тогда, когда местное самоуправление будет базироваться на прочном экономическом фундаменте, можно рассчитывать на более активное участие в жизни локальных сообществ общественных формирований и отдельных граждан.

На этом фоне заметен в последнее время интерес к некоммерческим общественным объединениям, их связям с местным самоуправлением. Проблема, однако, заключается в

том, что большинство существующих в России общественных объединений и особенно некоммерческих организаций трудно считать ячейками низовой гражданской самоорганизации и солидаризма. Это либо филантропические организации, либо клубы по интересам, либо органы правовой и всякой иной помощи и защиты. Крайне редко подобного рода организации создаются, что называется, «снизу», самими людьми для реализации каких-то своих интересов. Безусловно, многие из них приносят большую пользу, зачастую выполняя ту работу, которую не может или не хочет выполнять государство. Но немало и таких, которые живут своей собственной жизнью и о которых большинству граждан мало что известно. Так, около 60% опрошенных на вопрос о том, слышали ли они что-нибудь о деятельности некоммерческих общественных организаций в их регионах, дали отрицательный ответ. Однако даже те, кто что-то о них слышал, очень смутно представляют, чем эти организации на самом деле занимаются. Исследования также показывают, что многие некоммерческие организации, будучи узко специализированными, слабо взаимодействуют с органами местного самоуправления. А если и взаимодействуют, то в основном в плане обслуживания интересов отдельных властных и предпринимательских кланов.

Между тем, судя по опросам, у наших сограждан есть представления о том, чем в первую очередь должны заниматься НКО. Как видно на рисунке 6, наибольшую поддержку граждан вызывают благотворительная деятельность, акции по защите окружающей среды. Кроме того, и это весьма симптоматично, - организация защиты трудовых прав граждан и контроля над деятельностью местной власти. Но активности именно по этим направлениям подавляющее большинство НКО не демонстрируют (см. рис. 7).

Рисунок 7

Оценка россиянами важности и значимости различных инициатив НКО



Источник: исследование АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН), «Третий сектор России: оценка влияния», 2007

Где действительно заметно «живое творчество масс», так это в растущих в последнее время как грибы молодежных объединениях, многие из которых, мягко говоря, трудно причислить к организациям демократического толка. Эти объединения работают в логике, альтернативной большинству существующих в России институтов, и добиваются, особенно в

последнее время, весьма впечатляющих результатов. Их потенциал «прямого уличного действия» значителен и, судя по всему, будет только возрастать. К радикальным уличным методам борьбы все чаще прибегают не только «лимоновцы», но и прокремлевские молодежные организации.

В этой связи точка зрения, что гражданское общество чуть ли не автоматически рождает демократию, в высшей степени наивна. В лучшем случае оно политически и идеологически нейтрально, в его недрах могут возникать и укрепляться вполне демократические структуры и институты, но также не вполне и совсем не демократические.

Возникает закономерный вопрос: можно ли сократить дистанцию между политикой для избранных и массовым гражданским участием и при этом направить активность прежде всего молодежи в «мирное русло»? Трудно, но можно, если удастся «разморозить» общественную и политическую жизнь и не пытаться «строить» гражданское общество аналогично тому, как еще недавно российские законодатели и политики строили партийную систему. Для всех уже очевидны бессмысленность и бесперспективность избыточной регламентации деятельности партий, когда судьба выборов зависит не столько от избирателей, сколько от судей и адвокатов. В еще большей степени это относится к структурам гражданского общества, многие из которых просто уйдут в тень. А для некоторых, прежде всего молодежных организаций, легальный статус, признание официальных властей, доступ к СМИ в условиях постоянно действующего «майдана» в Интернете не так уж важны.

В этом плане очень важны, на наш взгляд, процессы «низовой самоорганизации», которые пока находятся вне поля внимания исследователей и широкой общественности. Имеются в виду внешне не очень заметные, но, тем не менее, достаточно интенсивные процессы коллективной интеграции, самозащиты и самоорганизации в рамках локальных обществ. Делегируя управленческие и политические функции «наверх», многие россияне демонстрируют сравнительно высокий уровень включенности в решение тех или иных проблем, с которыми они сталкиваются в своем непосредственном окружении, но в еще большей степени — готовности к этому в будущем. Скажем, отличительной особенностью России является то, что здесь широкое распространение получили движения «одного требования». Речь идет о движении автомобилистов, обманутых пайщиков и дольщиков жилищных пирамид и т.п., которые, с одной стороны, спонтанны, а с другой, очень организованы и эффективны.

Такие формы участия, в отличие от «большой политики», не требуют каких-то существенных затрат (временных, материальных, организационных) и поэтому востребованы прежде всего активной дееспособной частью общества. Они не только позволяют решать какие-то конкретные социальные и материальные проблемы, но и стимулируют людей к общению, создают предпосылки для формирования групповой идентичности в рамках локальных обществ с перспективой выхода на более широкие социальные и общественные институты. В результате «появляются новые каналы доступа социальных движений к процессу принятия решений (экспертные комиссии, органы местной власти), возникают новые площадки для этих целей. Следствием деятельности коллективных движений является и повышение «отзывчивости» власти в отношении выдвигаемых перед ней требований (например, принятие определенных законов под влиянием движений)»<sup>18</sup>.

Демократия участия, особенно на низовом уровне, предполагает широкое перманентное обсуждение всех более или менее важных для общества проблем. Профессиональной политикой сегодня занимаются единицы, но обсуждать и дискутировать, чувствуя при этом приобщенность к делам страны, своего города, поселка и т.п., могут и должны многие. Известный американский философ Дж. Дьюи писал: «Демократия — это нечто большее, чем форма правления; в первую очередь это способ ассоциативной жизни, коммуникативно закрепленный общий (conjoint) опыт»<sup>19</sup>.

У нас же все последние годы происходит «свертывание» общего пространства публичной политики, дискуссий о насущных проблемах и перспективах жизни страны. Самый яркий пример — реформа избирательного законодательства, которая была осуществлена «правлящим большинством» в Думе без консультации не только с обществом, но и с экспертами и специалистами. На местах же администрации сплошь и рядом не советуются не только с населением, но даже с представительными органами власти. В этой связи необходима реанимация в стране (и прежде всего на местах), системы политического просвещения, обсуждения насущных жизненных проблем. Но еще важнее - вернуть в практику системы местного самоуправления регулярные референдумы, сходы граждан с обсуждением всех проблем территорий.

---

<sup>18</sup> См. Патрушев С.В., Айвазова С.Г. и др. «Доверие, гражданское действие, политика: опыт «старых» и «новых» демократий // Россия реформирующаяся. – М., 2008. Выпуск 7. – С. 518-540.

<sup>19</sup> Dewey J. Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education, N.Y.: Collier Macmillan Ltd. - 1966. - P.87

Наконец, в ряде случаев крайне полезным бывает и гражданское неповиновение, протестное участие, которые позволяют «высветить» реакцию властей на те или иные проблемы, их готовность прислушиваться к общественному мнению. Например, сегодня уже совершенно очевидно, что если бы не было массовых выступлений против 122 Закона в части монетизации льгот зимой 2005 г., то, возможно, власть не обратила бы внимания на накопившиеся в социальной сфере проблемы и не предложила пользующиеся общественной поддержкой «национальные проекты» в сфере образования, здравоохранения и т.д.

Таким образом, когда формальные политические институты не востребованы населением, задачей первостепенной важности становится развитие разнообразных форм коллективной интеграции, самозащиты и самоорганизации граждан. Пока уровень реальной включенности россиян в различные сети социального взаимодействия, структуры гражданского общества невысок. Тем не менее множество групп имеют свои собственные экономические, политические и культурные интересы, они в состоянии влиять на положение дел как в рамках локальных сообществ, так и в стране в целом. Именно базовые структуры гражданского общества могут стать основой для мобилизации демократических сил и их активного участия в политической и общественной жизни, тем более, что это соответствует ожиданиям и настроениям большинства населения страны.

Отвечая на прямой вопрос, что, собственно, нужно, чтобы в России утвердились принципы подлинной демократии и сформировалось гражданское общество, россияне отмечают прежде всего важность того, чтобы власть считалась с интересами граждан, шире привлекала их к решению общественных проблем. За последние четыре года доля полагающих таким образом заметно выросла - с 30 до 39% соответственно. По-прежнему много (49%), уверенных в том, что решить эту задачу будет невозможно, пока люди не будут избавлены от материальной нужды. В этом случае респонденты «угадывают» слабую сторону плюралистической модели демократии, когда влияние многообразных групп интересов на принятие государственных решений очень сильно дифференцируется экономически. Ни для кого не секрет, что одни сегменты общества (в частности, бизнес, состоятельные и высокообразованные слои населения) организованы лучше, чем другие и соответственно лучше продвигают свои интересы. Обычно сглаживание этого неравенства происходит за счет массовости участия, когда эгоистические интересы узких сегментов общества нивелируются необходимостью политической элиты считаться с мнением большинства. В России дело пока обстоит не так хорошо. Тем не менее растет осознание необходимости вовлечения как можно большего числа людей в общественно-политическую жизнь, чтобы люди чувствовали свою

причастность к тому, что происходит вокруг. То есть приходит осознание того, что российской демократии явно не хватает не столько институтов, сколько человеческого измерения (см. рис. 8).

Рисунок 8.

**Динамика мнений россиян относительно необходимых составляющих демократии и гражданского общества**



Примечание: сумма ответов превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.

Источник: Мониторинговые исследования ВЦИОМ 2004- 2008гг.

И в этом случае чаще других декларируют целесообразность непосредственного участия граждан в решении общественных и чувствуют свою ответственность и причастность за то, что происходит в стране, зрелая часть молодого и среднего поколения (35-44 лет) и хорошо материально обеспеченные (см. рис. 9).

Рисунок 9.

**Мнение о необходимых составляющих демократии и гражданского общества представителей различных возрастных и имущественных групп**



Источник: Экспресс-исследование ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Главный ресурс российской демократии — это «прорастающие сквозь асфальт» общественные институты и общественная самодеятельность, ее выход за рамки политической сферы. Система органов местного самоуправления — идеальная стартовая площадка для этого, поскольку она представляет собой уникальный институт, обладающий довольно широким объемом публично властных полномочий, но приближенный при этом к гражданам, в лице местных сообществ.

## Литература

1. Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 45-49.
2. Ворожейкина Т.Е. Самозащита как первый шаг к солидарности // Pro et Contra. – 2008. – № 2-3 (41). – С.15-16.
3. Гильманов А.З. Перспективы становления местного самоуправления // Социологические исследования. – 1998. – № 11. – С. 26-29.
4. Ершов А.Н. Возможна ли собственная модель местного самоуправления? // Социологические исследования. – 1998. – № 11. – С. 29-32.
5. Коэн Д.Л., Арато Э.. Гражданское общество и политическая теория. - М.: Изд-во «Весь мир». 2003. - С. 28-29.
6. Кынев А.В. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. – 2007. - № 1 (35), - С.31-32.
7. Мартынов М.Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 50-53.
8. Патрушев С.В., Айвазова С.Г. и др. «Доверие, гражданское действие, политика: опыт «старых» и «новых» демократий // Россия реформирующаяся. – М., 2008. Выпуск 7. – С. 518-540.
9. Перегудов С. П. «Корпоративный переворот» и будущее демократии // Политические институты на рубеже тысячелетий, XX - XXI вв. - Дубна: Феникс+, 2001. - С. 38.
10. Плюснин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 38-50.
11. Тощенко Ж.Т., Цыбиков Т.Г. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 31-39.
12. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. - М.: Научный мир, 1998. - С. 51.
13. Цветкова Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 39-41.
14. Dewey J. Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education, N.Y.: Collier Macmillan Ltd. - 1966. - P.87.