

## ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14515/monitoring.2018.6.07

### Правильная ссылка на статью:

Петухов Р.В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2018. № 6. С. 131—146. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.6.07>.

### For citation:

Petukhov R. V. (2018) On the social content of local self-government. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 6. P. 131—146. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.6.07>.



### Р. В. Петухов К ПРОБЛЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### К ПРОБЛЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПЕТУХОВ Роман Владимирович — кандидат юридических наук, магистр социологии, старший научный сотрудник, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук,  
E-MAIL: [petukhovrv@yandex.ru](mailto:petukhovrv@yandex.ru)  
<http://orcid.org/0000-0003-0940-9315>

**Аннотация.** Автор статьи акцентирует внимание на том, что в социологических исследованиях российского местного самоуправления превалирует некритическое заимствование базовой терминологии и аксиоматики муниципального права. Воспроизведение идеальных конструкций, закреплённых

#### ON THE SOCIAL CONTENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Roman V. PETUKHOV<sup>1,2</sup> — Cand. Sci. (Law), MA in Sociology, Senior Researcher  
E-MAIL: [petukhovrv@yandex.ru](mailto:petukhovrv@yandex.ru)  
<http://orcid.org/0000-0003-0940-9315>

<sup>1</sup> Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

**Abstract.** The author argues that the social studies devoted to the Russian local self-government are dominated by uncritical borrowing of the basic vocabulary and the axiomatics of the municipal law. Such studies reproduce ideal concepts enshrined in the legislation and legal doctrine to substitute for the critical anal-

в законодательстве и юридической доктрине, нередко подменяет собой критический анализ процессов, происходящих в социальной реальности. Чтобы приблизиться к пониманию действительного смысла того, что принято называть местным самоуправлением, автор предлагает соотнести юридико-догматическую концепцию с результатами эмпирических исследований. Для этого в статье выделяются три конститутивных признака местного самоуправления — инклюзивность, доступность и автономность местной власти. Анализируя данные опросов общественного мнения, автор фиксирует разрушение доверия к муниципальным властям, их дистанцированность от местных жителей и близость к региональным властям. В качестве примера рассматривается практика отмены прямых выборов глав муниципальных образований, наглядно демонстрирующая противоречия между реальными процессами и теорией местного самоуправления. При этом отмечается неоднозначность отношения общества к местному самоуправлению как к ценности и как к непосредственно наблюдаемому явлению. Результаты проведенного анализа позволяют автору сделать вывод о наличии принципиального расхождения между реальностью и нормативной концепцией местного самоуправления, ставящего вопрос о необходимости ее переосмысления с позиций социальных наук. Базой для анализа выступили данные всероссийских репрезентативных опросов, проводившихся Институтом социологии ФНИСЦ РАН, ВЦИОМ и ФОМ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное управление, гражданское участие, общественное мнение, муниципальные выборы

ysis of the social reality processes. To understand the true meaning of what is referred to as local self-government the author proposes to consider the correlation between the legal-dogmatic concept and the results of empirical research. For that purpose, three constitutive features of local self-government are singled out: inclusiveness, accessibility and autonomy of local authorities. Analyzing the data of the public opinion surveys, the author observes the lack of public confidence in the municipal authorities, their distancing from the local communities and proximity to the regional government. As an example, the author examines cancellation of direct elections of heads of municipalities which brings into sharp focus contradictions between actual processes and the local self-government theory. At the same time, public perceptions of local self-government as a value and a directly observed phenomenon remain uncertain. Based on the results of the analysis, the author concludes that there is a principal divergence between the reality and the normative conception of local self-government which raises the issue of its rethinking in social sciences. The basis of the study is the data of the nationwide representative surveys conducted by the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, the Russian Public Opinion Research Center and the Public Opinion Foundation.

**Keywords:** local self-government, municipal government, civic participation, public opinion, municipal elections

**Благодарность.** Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект № 14-28-00218-II «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах»).

**Acknowledgments.** The paper is supported by the Russian Science Foundation, project no. 14-28-00218-II “Dynamics of social transformation in modern Russia in socio-economic, political, socio-cultural and ethno-religious contexts”.

Последние три десятилетия юриспруденция активно предлагает другим общественным наукам сконструированную в рамках своей предметной области концепцию местного самоуправления. В наиболее распространенной интерпретации данная концепция представляется как особая форма организации власти (политический институт), сочетающая в себе публично-властные начала с активной и деятельной гражданской самоорганизацией на местном (локальном) уровне [Васильев, 2005: 165—166; Баженова, 2010: 43—44; Бондарь, 2008: 2; Замотаев, 1999: 13 и др.]. Довольно удачно суть этих представлений передает метафора «связующего звена», соединяющего органы государственной власти и население [Савранская, 1997: 111], при этом не являющегося в полном смысле ни тем, ни другим. Такое представление о местном самоуправлении сформировалось в конце 1980-х — начале 1990-х годов как результат рецепции теоретических взглядов дореволюционных русских государствоведов [Фадеев, 1994: 4], на которые наслонились положения марксистско-ленинской теории самоуправления народа («управление народа посредством самого народа» [Маркс, 1960: 174]) и идеалистические представления об организации местной власти, сформулированные в Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

На протяжении всего постсоветского периода считалось, что сложившиеся практики функционирования муниципальных властей в целом соответствуют или стремятся к соответствию «юридической» концепции местного самоуправления. Именно поэтому все более-менее серьезные изменения в регулировании местного самоуправления назывались реформами, тем самым претендуя на эволюционное развитие существующих организационных моделей. Критике же подвергались в основном неудачные законодательные решения, которые характеризовались в качестве основных барьеров, сдерживающих развитие самоуправленческих практик, либо прямо им препятствующих [Бабун, 2015; Гриценко, 2014; Костюков, 2014 и др.].

В указанной парадигме местное самоуправление мыслится не только юристами, но и многими представителями других общественных наук, в том числе социологами [Баженов, Мартынова, 2015; Майкова, Симонова, 2016; Смолий, 2006 и др.]. Такое некритичное заимствование базовой терминологии и аксиоматики муниципального права представляет собой серьезную проблему отечественных социологических исследований местного самоуправления, так как оно возводит

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления принята Советом Европы в 1985 г. Содержит принципы организации местной власти, которым должны следовать государства — члены данной международной организации. Несмотря на свое прогрессивное содержание, является синтетическим по своей сути документом, содержащим представления об организации местной власти и управления, заимствованные из опыта разных стран, но в полном объеме нигде не реализованные. Подробнее о Хартии см. [Автономов, Захаров, Черкасов, 1998].

в ранг реально существующих феноменов идеально-типические конструкции, описанные в нормативных актах и в юридической доктрине.

Также в социологической литературе можно встретить использование термина «местное самоуправление» или производного от него словосочетания «орган(-ы) местного самоуправления» без какой бы то ни было проблематизации их содержания. В таких случаях «местное самоуправление» выступает в качестве общеупотребимой словарной формы, отсылающей к некоторому феномену, содержание которого находится вне зоны исследовательского интереса соответствующего автора. Такой подход, в частности, характерен для социологических исследований, сфокусированных на исследовании власти в городских сообществах [Ледяев, 2012; Чирикова, Ледяев, 2017]. Для поиска ответа на традиционный для этого типа исследований вопрос «кто правит?» [Ледяев, 2012: 107] принципиально неважно, например, различие местного самоуправления и муниципального управления, которое может быть редуцировано до противопоставления выборных и невыборных муниципальных руководителей или органов власти. Конечно, такое словоупотребление несколько не влияет на высокую научную ценность таких работ, но оно хорошо демонстрирует, насколько сегодня термин «местное самоуправление» в смысловом плане бессодержателен.

Поэтому для того, чтобы понять социальный смысл происходящих на локальном уровне процессов, необходимо дистанцироваться от юридико-догматической концепции местного самоуправления и «подвергнуть» этот концепт эмпирическим исследованиям, позволяющим соотнести предлагаемую ей идеальную конструкцию с тем, что происходит в действительности.

Какие же конститутивные признаки могут быть выбраны для такого исследования? Если отталкиваться от приведенной выше интерпретации местного самоуправления, то в качестве первого базового признака может быть предложена *инклюзивность* местной власти, под которой будет пониматься возможность жителя локалитета (местного сообщества, территориального публичного коллектива, или — в терминологии российского муниципального права — муниципального образования) принимать участие не только в формировании органов власти, но и в их непосредственной деятельности<sup>2</sup>. Вторым важным признаком является понимаемая в широком смысле *доступность органов власти*, включающая их географическую, административную и коммуникативную достижимость. Наконец, третьим конститутивным признаком местного самоуправления является вертикальная и горизонтальная *автономность* местных органов власти.

В качестве эксперимента попробуем применить выделенные конститутивные признаки местного самоуправления к данным, полученным в результате опросов, проводившихся Институтом социологии РАН в рамках мониторингового исследования «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах»<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Важно оговориться, что в рамках рассматриваемой парадигмы непосредственное или опосредованное участие граждан в формировании органов власти является обязательным, но не достаточным признаком.

<sup>3</sup> В настоящей статье использованы базы мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах», созданные при финансовой поддержке РФФИ. Исследование проводилось по общероссийской выборке ( $N = 4000$ ), репрезентировавшей население страны по региону проживания, а внутри него — по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения. Подробнее о методологии этого исследования см. [Российское общество... 2015].

(далее — Мониторинговое исследование). Среди множества собранных данных основного внимания заслуживает отслеживавшийся в динамике показатель *институционального доверия* к органам местного самоуправления, так как его многомерность позволяет делать выводы относительно каждого из вышеуказанных конститутивных признаков. Кроме того, на разных этапах исследования респондентам задавались вопросы о возможности влияния жителей на политику местных властей, об опыте личного участия в работе органов местного самоуправления, о важности различных прав и свобод, демократических институтов, об отношении к понятию «самоуправление» и ассоциациях, связанных с этим словом.

Мониторинговое исследование позволило зафиксировать стабильно низкий, особенно по сравнению с другими властными институтами, уровень институционального доверия к органам местного самоуправления (см. табл. 1). В последние два года наблюдается некоторое восстановление доверия к ним, но к докризисному уровню этот показатель пока не вернулся. Муниципалитетам доверяют существенно меньше респондентов, чем президенту страны, федеральному правительству и руководителям регионов, российской армии и даже полиции. По уровню доверия они сопоставимы с Советом Федерации и несколько превосходят Государственную думу.

Таблица 1. Доверие основным властным институтам, осень 2014 г. — весна 2018 г., %

Вы в целом доверяете или не доверяете следующим государственным и общественным институтам? (приведены данные динамики показателя «доверяю»)	Осень 2014	Весна 2015	Осень 2015	Весна 2016	Осень 2016	Весна 2017	Осень 2017	Весна 2018
<b>Президенту России</b>	78	78	75	72	67	72	69	69
<b>Правительству России</b>	55	49	52	38	40	43	38	39
<b>Руководителю республики, губернатору Вашей области, края</b>	49	43	43	30	31	36	34	39
<b>Органам местного самоуправления</b>	33	27	29	22	20	28	26	30
<b>Государственной Думе РФ</b>	32	29	32	22	22	25	24	27
<b>Совету Федерации</b>	34	30	31	22	23	27	26	30
<b>Полиции, органам внутренних дел</b>	28	32	32	29	31	36	33	34
<b>Российской армии</b>	62	65	65	67	65	67	63	66
<b>Судебной системе</b>	24	26	26	22	24	26	25	25

Существенное преобладание респондентов, не доверяющих органам местного самоуправления, над теми, кто выражает доверие (46% и 30% соответственно), позволяет сделать вывод о разрушении доверия (термин П. Штомпки) к муниципальным властям (см. рис. 1). Пиковым моментом кризиса стала осень 2016 г., когда о недоверии заявило более половины респондентов.



Рисунок 1. Динамика уровня доверия и недоверия к органам местного самоуправления, осень 2014 г. — весна 2018 г., %

Феномен доверия органам власти, как известно, многоаспектное явление. В первую очередь он определяется уверенностью граждан в их профессионализме, а также степенью доступности и достаточности информации, необходимой для оценки деятельности властных органов. Как отмечает Петр Штомпка, доверие к государству и его институтам возникает в основном из оценки гражданами результатов своего непосредственного взаимодействия с представителями власти и информации, получаемой из СМИ [Штомпка, 2012: 366—367]. Непрозрачность и дистанцированность представителей власти от граждан порождает недоверие к соответствующему институту, так как блокируется возможность получения информации и оценки ее достоверности [там же: 207].

Учитывая, что инклюзивность и доступность, согласно нашей гипотезе, являются конститутивными признаками местного самоуправления, соответствующие органы власти должны быть максимально открыты для коммуникации с жителями и прозрачны для контроля со стороны общества. В идеале участие в их работе простых граждан должно носить систематический характер и служить залогом снижения издержек при решении первостепенных вопросов жизнеобеспечения и благоустройства. Соответственно, реализация на практике этих теоретических выкладок должна была бы создавать предпосылки для поддержания высокого уровня доверия к органам местного самоуправления. Однако полученные данные демонстрируют обратный результат.

Фиксируемое опросами разрушение доверия к муниципальным властям свидетельствует, что в обществе укоренилось сомнение в том, что органы местного самоуправления действуют в интересах локалитетов и их жителей, а также в том, что простые граждане имеют возможность влиять на принимаемые решения. На это,

в частности, указывают данные опроса, проведенного осенью 2017 г. в рамках Мониторингового исследования, согласно которым в возможность российских граждан влиять на политику муниципальных (городских) властей в той или иной степени верят 35 % респондентов, в то время как не верят 65 %. Причем в селах, в которых органы местного самоуправления максимально приближены к жителям, процент уверенных в возможности повлиять на их решения не слишком отличается от среднего показателя по выборке (см. табл. 2). Это дает основание предположить, что в существующих условиях физическо-географическая приближенность органов местного самоуправления к местам непосредственного расселения мало влияет на оценку их доступности для граждан.

Таблица 2. **Оценка возможности российских граждан влиять на политику муниципальных (городских) властей в зависимости от типа поселения, осень 2017 г., %**

Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных (городских) властей?	В среднем по выборке	Мегаполисы	Областные центры	Районные центры	ПГТ	Село
<b>Безусловно, да</b>	<b>7</b>	5	7	8	6	6
<b>Скорее да</b>	<b>28</b>	32	28	25	19	31
<b>Скорее нет</b>	<b>40</b>	42	39	39	47	41
<b>Безусловно, нет</b>	<b>25</b>	21	26	27	28	23

Сомнения в возможности повлиять на политику муниципальных (городских) властей помимо опыта повседневной коммуникации с их представителями имеют и институциональные причины. Ощущение оторванности муниципальной власти от жителей существенно усиливает практика отмены во многих муниципальных образованиях прямых выборов их глав. По информации Минюста России, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 21 703 глав муниципальных образований непосредственно населением избирались 6 789 (в том числе 71 глава на сходах граждан), 8 896 глав избирались депутатами представительных органов местного самоуправления из своего состава и 6 018 — назначались на свои должности решением представительного органа из числа кандидатов, отобранных специальной комиссией по результатам конкурса<sup>4</sup>. Особенность последнего варианта заключается в том, что представители вышестоящих уровней власти участвуют в работе конкурсных комиссий, отбирающих кандидатуры на должность главы муниципального образования. Для муниципальных районов и городских округов половина комиссии назначается главой соответствующего субъекта Российской Федерации, а для городских или сельских поселений — главой муниципального района, в состав которого они входят.

<sup>4</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. — начало 2018 г.) [Электронный ресурс] // Минюст России. URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018\\_18.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx) (дата обращения: 23.11.2018).

Практика замены прямых выборов глав муниципальных образований опосредованными формами замещения этой должности вступает в прямой конфликт сразу со всеми выделенными нами конститутивными признаками. Во-первых, любая замена прямых процедур на опосредованные увеличивает дистанцию между гражданами и властью. Выборы важны не только для обеспечения представительства интересов различных слоев общества, они служат, по выражению Э. Гидденса, «институционализированными точками доступа, соединяющими политиков и народные массы» и обеспечивающими между ними доверительность [Гидденс, 2011: 221]. Отказ от выборов негативно сказывается на уровне доверия к органам власти, так как сводит к минимуму возможность соприкосновения политиков и простых граждан, вследствие которого оно только и может возникнуть. Во-вторых, отказ от прямых выборов превращает местных жителей из активных акторов муниципальной политики в ее пассивных наблюдателей, существенно сужая возможности для их участия в деятельности органов местного самоуправления. В-третьих, законодательное закрепление участия в отборе кандидатов в главы муниципальных образований представителей региональной власти не только сужает автономность местного самоуправления, но и подтверждает бытующее в общественном мнении представление о том, что муниципальные чиновники и депутаты являются «агентами» региональной власти и/или элитарных групп — бизнеса, промышленных предприятий, криминала и т. д.

Такое отношение к местным органам власти сложилось в обществе уже довольно давно. Из результатов всероссийского опроса, проведенного ФОМ в январе 1999 г.,<sup>5</sup> следует, что 43% респондентов считали, что руководители городского (районного) масштаба в своей деятельности руководствуются в основном своими собственными интересами и интересами ближайшего окружения. Еще 22% полагали, что местные руководители следуют указаниям вышестоящего (областного, краевого, республиканского) начальства. И только 15% верили в то, что основным содержанием их деятельности является забота об интересах избирателей. Во многом близкие данные получил ВЦИОМ по результатам всероссийского опроса, проведенного в июне 2004 г.<sup>6</sup> Более половины респондентов (58%) сомневались в том, что органы местного самоуправления имеют возможность принимать самостоятельные решения (см. рис. 2). Сомнения многих россиян в отношении самостоятельности органов местного самоуправления продемонстрировал и опрос, проведенный ВЦИОМ в сентябре 2005 г.: отвечая на вопрос, что такое местное самоуправление, 46% респондентов согласились с тем, что это «представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти» [Как управлять Россией, 2009: 181—183]. В свою очередь, с конституционной формулой, в соответствии с которой местное самоуправление представляет собой «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения», согласился 41% опрошенных.

<sup>5</sup> Россияне о местных руководителях [Электронный ресурс] // ФОМ. 1999. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/of19990506> (дата обращения: 01.02.2018).

<sup>6</sup> Является ли местное самоуправление в вашем городе, поселке реальной независимой силой, способной принимать самостоятельные решения? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2004. URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=118&q\\_id=10100&date=15.06.2004](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=118&q_id=10100&date=15.06.2004) (дата обращения: 07.02.2018).

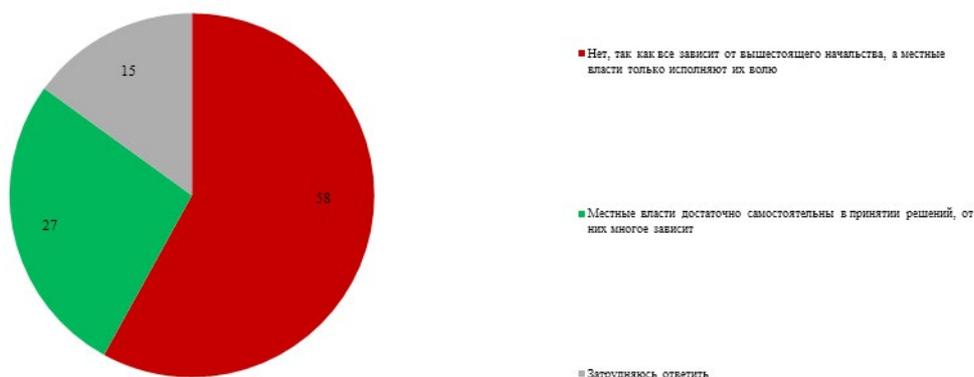


Рисунок 2. Оценка россиянами реальной независимости местного самоуправления, способного принимать самостоятельные решения, ВЦИОМ, 2004 г., %<sup>7</sup>

Наконец, как было сказано выше, инклюзивность и доступность, являющиеся в соответствии с нормативной концепцией местного самоуправления конститутивными признаками этого феномена, предполагают активное участие жителей в решении вопросов местного значения. В теории именно размытие границ между гражданской активностью и деятельностью органов власти позволяет выделить местное самоуправление среди других способов организации власти и управления на локальном уровне как наиболее эффективный. Однако на практике участие граждан в местном самоуправлении не носит массовый характер. По данным опроса, проведенного в рамках Мониторингового исследования весной 2016 г., лишь около 3% респондентов имеют опыт работы в выборных органах местного самоуправления, еще 4% в течение последних полутора лет участвовали в референдумах, публичных слушаниях и направляли обращения в органы власти.

Повседневная наблюдаемая деятельность муниципальных властей, в том числе опыт непосредственного взаимодействия с ними, приводит к разрушению доверия, но в то же время ценностные паттерны заставляют респондентов высоко оценивать местное самоуправление среди наиболее известных прав, свобод и демократических институтов. Например, по данным опроса, проведенного в апреле 2016 г. в рамках Мониторингового исследования, на важность местного самоуправления указали 73% опрошенных при 23% посчитавших его неважным. С этими показателями местное самоуправление опередило право на участие в мирных акциях протеста, наличие парламентских институтов и многопартийность и сравнялось со свободой выезда за рубеж (см. табл. 3). Более важными правами, свободами и демократическими институтами, по мнению опрашиваемых,

<sup>7</sup> Источник: Является ли местное самоуправление в вашем городе, поселке реальной независимой силой, способной принимать самостоятельные решения? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2004. URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=118&q\\_id=10100&date=15.06.2004](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=118&q_id=10100&date=15.06.2004) (дата обращения: 07.02.2018).

являются независимость суда, свобода слова и СМИ, свобода вероисповедания, выборность органов власти и свобода предпринимательства.

**Таблица 3. Оценка россиянами важности различных прав и свобод, демократических институтов, %, апрель 2016 г.**

	Важно	Не важно
Независимость суда	86	14
Свобода слова и средств массовой информации	86	14
Свобода вероисповедания	84	17
Выборность органов власти	80	21
Свобода предпринимательства	79	21
Местное самоуправление	73	27
Свобода выезда за рубеж	73	27
Право на участие в мирных акциях протеста (демонстрациях, митингах, забастовках)	68	32
Наличие парламентских институтов (Совета Федерации, Государственной Думы)	60	41
Многопартийность	49	52

Из данных этого же опроса следует, что, достаточно высоко оценивая важность местного самоуправления в контексте демократических прав и свобод, значительная часть опрошенных испытывает сложности с его восприятием. Определяя свое отношение к слову (понятию) «самоуправление», 38 % респондентов указали на скорее положительное его восприятие, 7 % — на скорее отрицательное и 53 % — на нейтральное, что в этом случае может трактоваться как следствие отсутствия достаточных оснований для более позитивной или более негативной оценки. Расплывчатость представлений о местном самоуправлении фиксировалась и ранее. В частности, можно сослаться на результаты исследования Центра политической конъюнктуры России, специалисты которого, проанализировав опросы общественного мнения, посвященные муниципальной проблематике за период с 1992 г. по 2002 г., пришли к выводу, что их результаты, независимо от времени и места проведения, демонстрируют наличие «слабого» представления о том, что такое местное самоуправление и как оно организуется» [Общественное мнение о местном самоуправлении, б. г.].

Пожалуй, единственным более-менее четким представлением о местном самоуправлении является установка на выборность муниципальных органов власти. Так, опрос, проводившийся в рамках Мониторингового исследования в октябре 2017 г., показал, что более половины опрошенных считают очень важной выборность мэров / глав муниципальных образований (58 %). Не очень важна она для 31 % и совсем не важна для 11 %. Следует отметить, что выборы высших должностных лиц муниципальных образований не менее важны для респондентов, чем выборы глав субъектов Российской Федерации, и заметно более важны, чем

выборы в Государственную думу (см. табл. 4). В свою очередь, выборность органов местного самоуправления очень важна для 48%, не очень важна для 34% и совсем не важна для 18% респондентов. Несколько отстают представительные органы, выборы в которые очень важны для 41%, не очень важны для 40% и совсем не важны для 19% населения.

Таблица 4. **Степень важности для россиян выборности органов власти разного уровня, октябрь 2017 г., %**

<i>Выборы президента страны</i>	
Очень важно	84
Не очень важно	12
Совсем не важно	5
<i>Выборы Государственной думы</i>	
Очень важно	51
Не очень важно	36
Совсем не важно	13
<i>Выборы губернатора, главы региона</i>	
Очень важно	58
Не очень важно	32
Совсем не важно	10
<i>Выборы мэра, главы города, населенного пункта</i>	
Очень важно	58
Не очень важно	31
Совсем не важно	11
<i>Выборы регионального или городского законодательного собрания</i>	
Очень важно	41
Не очень важно	40
Совсем не важно	19
<i>Выборы органов местного самоуправления</i>	
Очень важно	48
Не очень важно	34
Совсем не важно	18

Если вернуться назад и соотнести описанную выше практику замены прямых выборов глав муниципальных образований и депутатов муниципальных образований районного уровня процедурами опосредованного замещения этих должностей с представлениями значительной части россиян о важности муниципальных выборов, то становится ясно, что в отношении общества к местному самоуправлению существует когнитивный диссонанс, который в дальнейшем будет только усиливаться.

Хорошо ассимилировавшись как словарная форма в научной, политической и даже обыденной речи, «местное самоуправление» в качестве понятия стало практически безграничным, и поэтому перестало справляться со своей различающей функцией. Сегодня с его помощью можно определять противоположные явления. В частности, отмена прямых выборов глав муниципалитетов или набирающий темпы процесс объединения и территориального укрупнения муниципальных образований подаются их инициаторами как инновации, направленные на повышение качества и эффективности местного самоуправления. Причем эти утверждения не могут быть однозначно идентифицированы как прямая ложь, так как догматичность соответствующей теоретической концепции и зыбкость базового понятия не позволяют определить пропорции деятельности органов муниципальной власти и гражданского участия в том явлении, которое можно было бы назвать местным самоуправлением.

Подводя итоги, отметим, что наложение «юридической» концепции местного самоуправления на данные массовых социологических опросов дает основания сделать вывод о наличии принципиального расхождения между доктринальными представлениями и тем, как соответствующие практики воспринимаются через призму общественного мнения<sup>8</sup>. Происходящие процессы в полной мере не соотносятся ни с одним из выделенных конститутивных признаков местного самоуправления, так как деятельность муниципальных властей не может быть охарактеризована ни как инклюзивная, ни как доступная, ни как автономная. Наиболее ярко это выражается в фиксируемом на протяжении последних четырех лет существенном снижении уровня доверия к местным органам власти. Этот кризис доверия является квинтэссенцией неуверенности общества в способности муниципалитетов защищать интересы жителей и реакцией на отчужденность представителей власти от граждан<sup>9</sup>. Закрытость органов местного самоуправления, ограниченность доступа граждан к информации о содержательной части их деятельности и смутное представление о специфике этого уровня власти приводят к размыванию их образа в представлениях граждан. Сказывается и противоречивая позиция руководства страны, которое неизменно провозглашает важность местного самоуправления, но одновременно с этим все чаще поддерживает предложения субъектов Российской Федерации об ограничении полномочий деятельности глав муниципалитетов и органов местной власти в целом. Как следствие, россиянам не вполне очевидны роль и место органов местного самоуправления в системе власти и управления, в результате чего их ожидания расходятся с реальными практиками функционирования этих властных структур.

Что означает выявленное расхождение? При формальном следовании «юридической» концепции местного самоуправления оно должно означать отсутствие в социальной реальности соответствующего ей явления. Однако, учитывая, что

<sup>8</sup> Безусловно, расхождения имеются не только между теоретической моделью местного самоуправления и тем, как одноименные практики воспринимаются общественным мнением, но и между доктринальными положениями и существующей в реальности организацией власти на муниципальном уровне. Однако эти расхождения довольно хорошо изучены и описаны в современной литературе [Диденко, Бабичев, 2017; Джагарян, 2018 и др.], и поэтому автор настоящей работы посчитал возможным не останавливаться на них подробно.

<sup>9</sup> Авторскую позицию касательно сути и причин кризиса доверия к местному самоуправлению см. [Петухов, 2017].

в основе настоящего анализа лежит объективно ограниченная по целому ряду признаков эмпирическая база, воздержимся от однозначных выводов.

Расхождение между концепцией местного самоуправления и процессами, происходящими в социальной реальности, нуждается в серьезном осмыслении. Не оспаривая гуманистический потенциал этой теории, следует признать необходимость ее переосмысления с позиций социальных наук. Представляется, что необходима широкая дискуссия, предметом которой должна стать проблема возможности местного самоуправления как социального явления. В частности, следует задуматься над тем, могут ли существующие в реальности практики быть схвачены настолько универсальным понятием и непротиворечиво интерпретированы с помощью столь идеалистской теории? Может быть, имеет смысл использовать в этих целях более емкие концепции, такие как муниципальное управление, муниципальная политика, местная демократия, гражданское участие и др. По факту это уже происходит, и довольно часто. Как было сказано выше, в социологических работах «местное самоуправление» нередко редуцируется до более широкого и более однозначного понятия «муниципальное управление». Но нельзя сходу отбрасывать и вероятность появления в ходе такой дискуссии новой, более реалистичной концепции местного самоуправления. Поэтому важно рассмотреть проблему местного самоуправления с точек зрения разных направлений в социологии, методологических подходов и способов исследования.

### Список литературы

Автономов А. С., Захаров А. А., Черкасов А. И. Европейская Хартия местного самоуправления и ее значение // Полис. Политические исследования. 1998. № 4. С. 168—172.

Avtonomov A. S., Zakharov A. A., Cherkasov A. I. (1998) The European Charter of Local Self-Government and Its Significance. *Polis. Political Studies*. No. 4. P. 168—172. (In Russ.)

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

Babun R. V. (2015) 2014 in the history of local self-government in Russia: forward or backward *Polis. Mestnoe pravo*. No. 1. P. 13—20. (In Russ.)

Баженов А. М., Мартынова Т. М. Местное самоуправление в траектории гражданского общества // Проблемы постсоветского пространства. 2015. № 2 (4). С. 101—123.

Vazhenov A. M., Martynova T. M. (2015) Local self-government in the trajectory of civil society. *Problems of the Post-Soviet Space*. No. 2 (4). P. 101—123. (In Russ.)

Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010. 256 с.

Vazhenova O. I. (2010) Municipal formation as a subject of law. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. (In Russ.)

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.

*Bondar' N.S.* (2008). Local government and constitutional justice. Constitutionalization of municipal democracy in Russia. Moscow: Norma. (In Russ.)

Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. 336 с.

*Vasil'ev V. I.* (2005) The legislative basis of municipal reform. Moscow: Formula prava. (In Russ.)

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

*Giddens A.* (2011). Consequences of modernity. Moscow: Praxis. (In Russ.)

Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17—43.

*Gritsenko E. V.* (2014) In search of lost ideals: Russian municipal reform and German experience. *Comparative constitutional review*. No 6 (4). P. 17—43. (In Russ.)

Диденко А. Н., Бабичев И. В. Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления // Местное право. 2017. № 6. С. 3—60.

*Didenko A. N., Babichev I. V.* (2017) The Modern trends and desirable prospects for the development of the national model of local self-government. *Mestnoe pravo*. No. 6. P. 3—60. (In Russ.)

Джагарян А. А. Местное самоуправление: между конституционным идеалом и реальностью // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 24—31.

*Dzhaġaryan A. A.* (2018) Constitutional court local self-government: between constitutional ideal and reality. *Bulletin of the Saratov State Academy of Law*. No. 3 (122). P. 24—31.

Замотаев А. А. Местное самоуправление основные понятия и термины. М.: Муниципальная власть, 1999. 400 с.

*Zamotaev A. A.* (1999). Local self-government basic concepts and terms. Moscow: Municipal'naya vlast'. (In Russ.)

Как управлять Россией. Социология одного города / под. ред. В. В. Федорова. М.: Алгоритм, 2009. 192 с.

*How to manage Russia. Sociology of one city.* (2009). Ed. by V. V. Fedorov. Moscow: Algoritm. (In Russ.)

Костюков А. Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58—63.

*Kostyukov A. N.* (2014) Reform in nowhere... *Constitutional and municipal law*. No. 4. P. 58—63. (In Russ.)

Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

Ledyayev V. G. (2012) Sociology of power. Theory and experience of empirical research of power in urban communities. Moscow: HSE Publ. (In Russ.)

Маркс К. Гражданская война во Франции // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. Изд. второе. Т. 17. М.: Госполитиздат. 1960. С. 317—370.

Marx K. (1960). The civil war in France. In: K. Marx and F. Engels. Compositions. Second edition. Moscow: Gospolitizdat. Vol. 17. P. 317—370. (In Russ.)

Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Информированность о главах муниципальных образований как фактор участия населения в местном самоуправлении // Система ценностей современного общества. 2016. № 50. С. 97—101.

Majkova E. Yu., Simonova E. V. (2016) Awareness of the heads of municipalities as a factor of public participation in local government. *The system of values of modern society*. No. 50. P. 97—101. (In Russ.)

Общественное мнение о местном самоуправлении 1992—2002 [Электронный ресурс] // ЦИРКОН. URL: [http://www.zircon.ru/upload/iblock/1ee/Obshhestvennoe\\_mnenie\\_o\\_mestnom\\_samoupravlenii\\_1992-2002.pdf](http://www.zircon.ru/upload/iblock/1ee/Obshhestvennoe_mnenie_o_mestnom_samoupravlenii_1992-2002.pdf) (дата обращения: 07.02.2018). Public opinion on local self-government (1992—2002). CIRCON. URL: [http://www.zircon.ru/upload/iblock/1ee/Obshhestvennoe\\_mnenie\\_o\\_mestnom\\_samoupravlenii\\_1992-2002.pdf](http://www.zircon.ru/upload/iblock/1ee/Obshhestvennoe_mnenie_o_mestnom_samoupravlenii_1992-2002.pdf) (accessed: 07.02.2018). (In Russ.)

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

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.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05>.

Российское общество и вызовы времени. Книга первая / под ред. Горшкова М. К., Петухова В. В. М.: Весь Мир, 2015. 336 с.

Russian society and challenges of the time. Book one. Ed. by Gorshkov M. K., Petukhov V. V. Moscow: Ves Mir Publ. 2015. 336 p. (In Russ.)

Савранская О. Л. Правовые основы местного самоуправления // Социологические исследования. 1997. № 1. С. 111—119.

Savranskaya O. L. (1997) Legal basis of local self-government. *Sociological studies*. No. 1. P. 111—119. (In Russ.)

Смолий С. И. Институт местного самоуправления в современной России: проблема реального статуса (к вопросу о природе муниципальной власти) // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2006. № 2. С. 69—77.

Smolij S. I. (2006) Institute of local self-government in modern Russia: the problem of real status (on the nature of municipal government). *Vestnik RUDN*. No. 2. P. 69—77. (In Russ.)

Фадеев В. А. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. 168 с.  
*Fadeev V. A. (1994) Municipal law of Russia. Moscow: Yurist. (In Russ.)*

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 414 с.  
*Chirikova A. E., Ledyayev V. G. (2017) Power in a small Russian city. Moscow: HSE Publ. (In Russ.)*

Штомпка П. Доверие — основа общества. М.: Логос, 2012. 445 с.  
*Sztompka P. (2012) Trust is the Foundation of society. Moscow: Logos. (In Russ.)*