

Оглавление

I. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ	4
II. ВЗГЛЯДЫ РОССИЯН НА СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
III. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И БЛАГОПОЛУЧИЕ ГРАЖДАН	14
IV. ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РОССИЯН О «СИЛЕ» И «СЛАБОСТИ» ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	16
V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	18
VI. НАСЕЛЕНИЕ О ВЫБОРНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	21
VII. СФЕРА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	23
VIII. РОССИЯНЕ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНЫХ СЛУЖБ.....	27
IX. РОССИЯНЕ О ПРАВАХ И ПОЛНОМОЧИЯХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	31
X. РОССИЯНЕ О КАЧЕСТВЕ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ...	33
XI. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	36
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ.....	37

[Анализ опросов общественного мнения](#)

Анализ опросов общественного мнения россиян по теме местного самоуправления был проведен в течение сентября - октября 2002 г. Центром политической конъюнктуры России по поручению рабочей группы по подготовке заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Целью данного исследования было выяснить, как относятся россияне к местному самоуправлению, насколько они доверяют местной власти, какие надежды с ней связывают.

Исследование было проведено на основе обобщения обширного материала, и в первую очередь, данных местных социологических опросов, проводившихся в различных регионах нашей страны (Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Тула, Тамбов, Тверь, Калининград и др.).

Широко привлекались также общероссийские исследования таких авторитетных центров изучения общественного мнения, как ВЦИОМ, ФОМ, РОМИР и др., посвященные тематике местного самоуправления.

Центр политической конъюнктуры России благодарит Исследовательскую группу ЦИРКОН за содействие в сборе и представлении данных всероссийских и региональных опросов общественного мнения.

***I. Местное самоуправление в системе политических
и социальных институтов***

Органы власти местного самоуправления занимают устойчивые позиции по уровню доверия среди политических и социальных институтов (Диаграмма № 1). Однако данное впечатление обманчиво, поскольку при оценке доверия политическим и социальным институтам следует иметь в виду ***кардинально изменившуюся политическую основу оценок.***

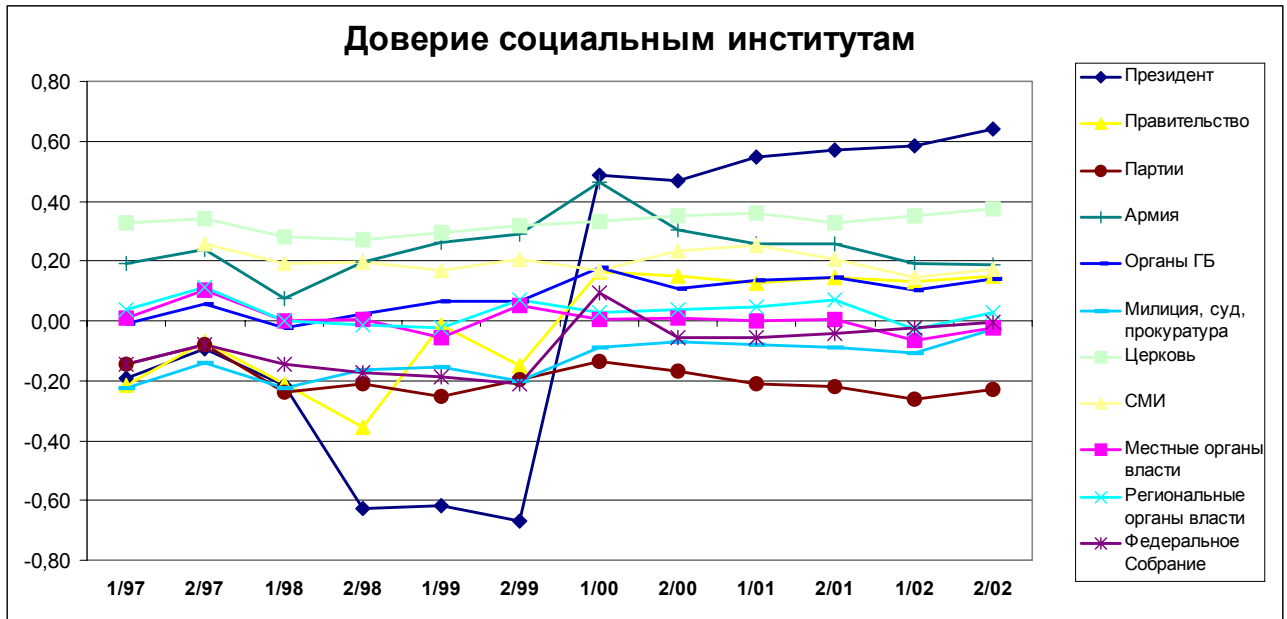
До 2000 года федеральная власть обладала крайне низким показателем доверия. На этом фоне россияне, по сути, рассматривали региональные и местные органы власти как опору власти в государстве вообще. После 2000 года ситуация радикально изменилась - рейтинг доверия президентской власти из самого низкого стал самым высоким, подтянув за собой и рейтинги других институтов федеральной власти. Уровень же доверия органам местного самоуправления остался на прежнем уровне.

Сегодня, когда не снижается доверие населения федеральному уровню власти, сохранение «ровного» рейтинга органов власти местного самоуправления означает, что они «растворились» в изменившейся картине доверия населения политическим и социальным институтам.

«Ровные» показатели уровня доверия органам власти местного самоуправления сохраняются и в «динамике доверия» за последние два года (Диаграмма № 2). Федеративная реформа и укрепление властной вертикали, по сути, мало повлияли на отношение россиян к местному самоуправлению.

Приложение

Диagramма № 1 Индекс доверия социальным институтам



Источник: ЦИРКОН по данным опросов ВЦИОМ

Диagramма № 2

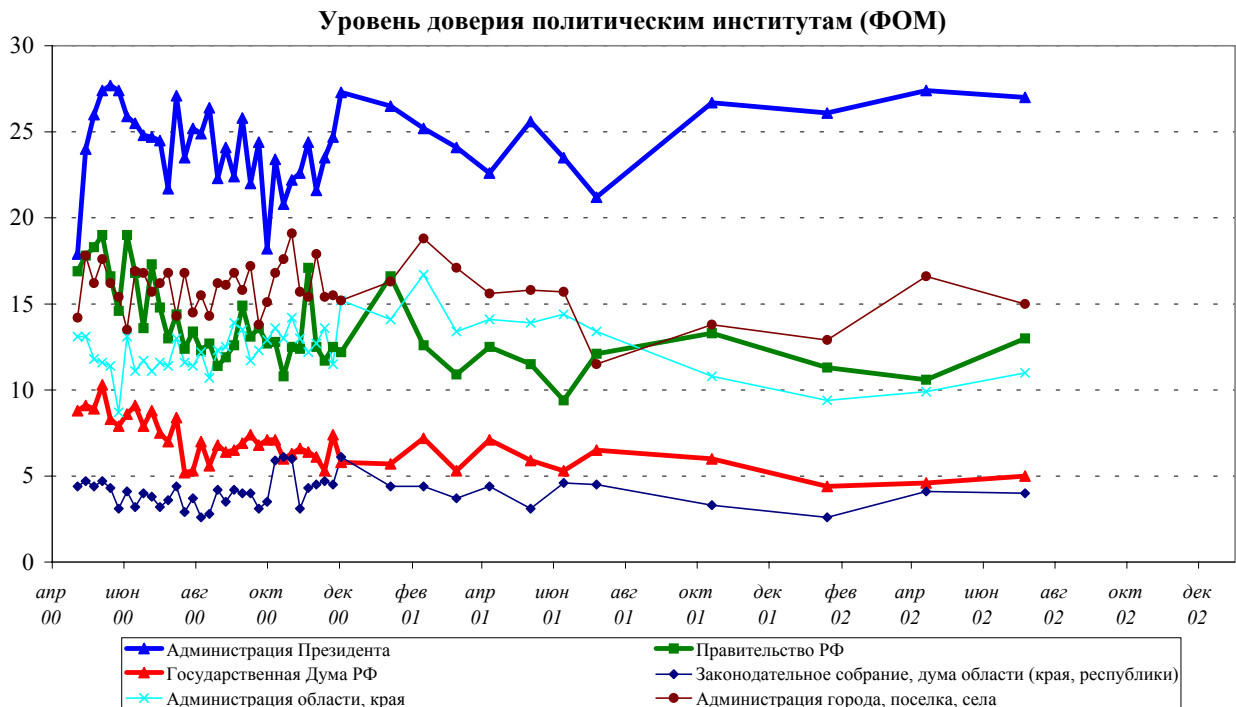


Диаграмма № 3

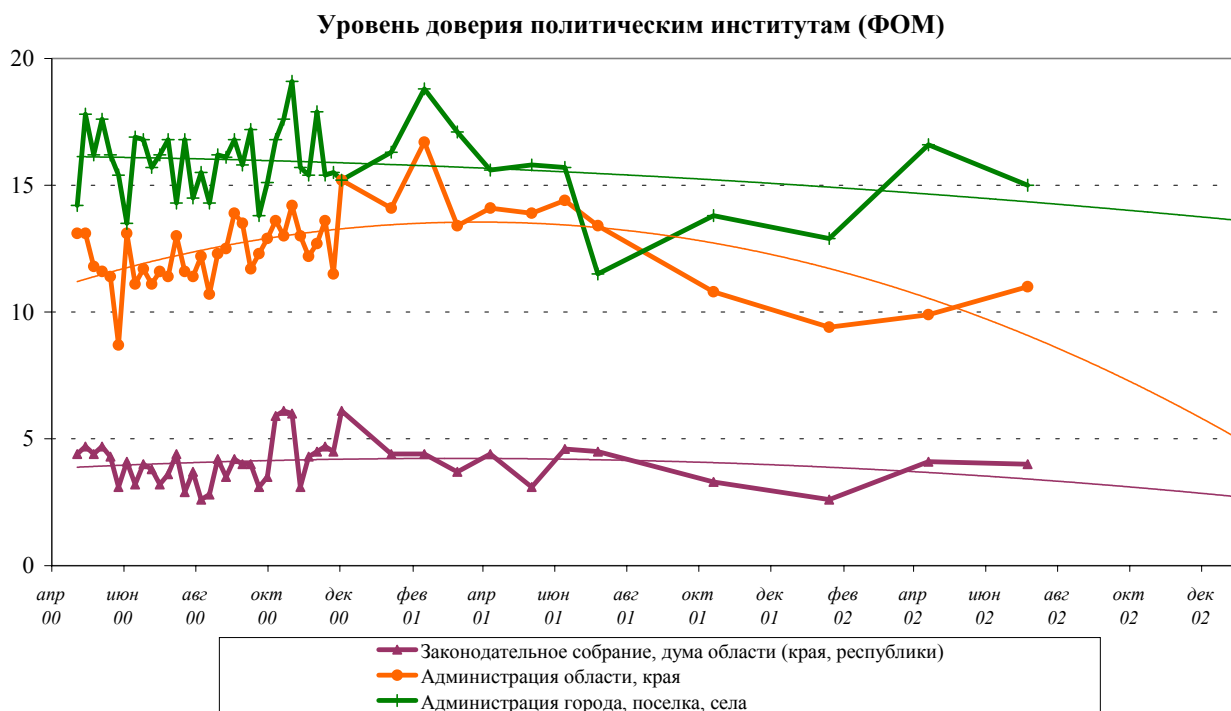


Диаграмма № 4

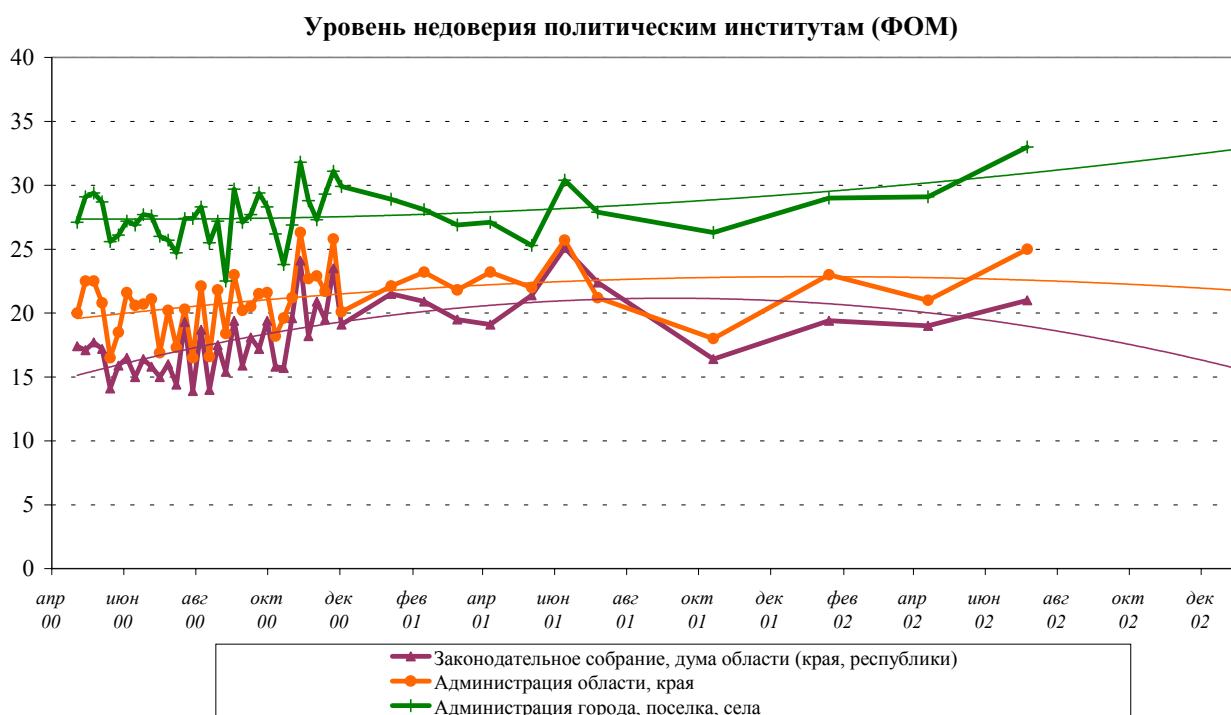


Диаграмма б/н
 «О деятельности каких органов власти Вы знаете больше всего?» (Воронеж, ИОМ «Квалитас»)

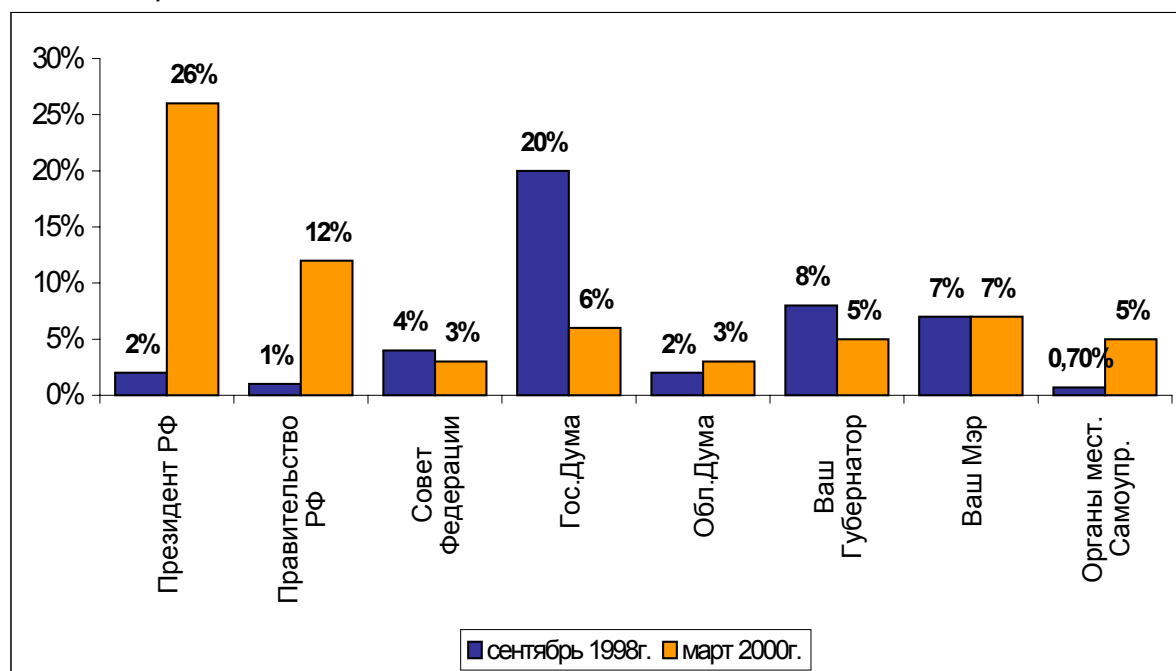
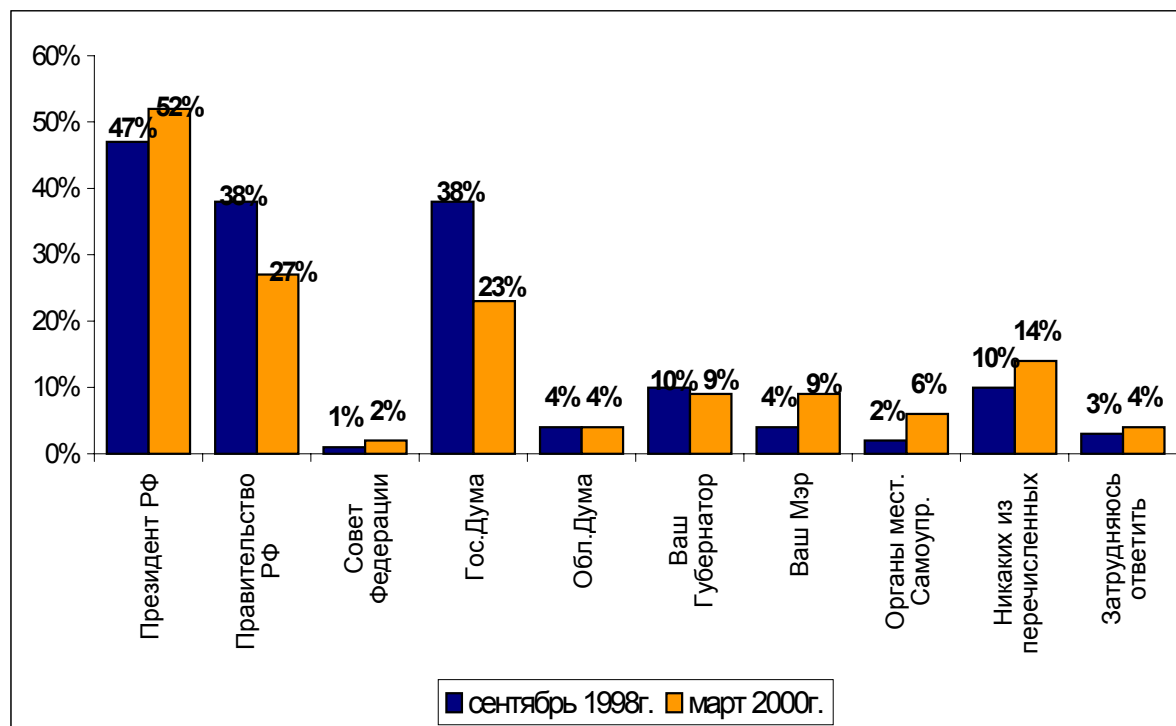


Диаграмма б/н
 «Деятельность каких из перечисленных органов власти Вы оцениваете наиболее положительно?» (Воронеж, ИОМ «Квалитас»)



II. Взгляды россиян на сущность местного самоуправления

Социологические исследования, проведенные на различном уровне (федеральном и региональном), неизменно фиксируют большое число граждан, которые **вообще слабо представляют себе, что такое местное самоуправление** (Диаграмма № 5). Объективность данной информации подтверждается ее универсальностью: слабое представление о том, что такое местное самоуправление и как оно организуется, отмечается вне зависимости от времени и места проведения опросов.

В частности, слабое представление населения об институте местного самоуправления зафиксировано федеральными социологическими исследованиями 2000 года¹. Опросы значительно более раннего периода, проведенные в Вологде, показывают, что только 5,5.% принявших участие в исследовании, смогли ответить на вопрос, «что такое самоуправление?»².

Исследование, проведенное в Москве в 1999 году, свидетельствует, что почти 90% жителей не осведомлены о такой структуре местного самоуправления как советники районных управ³. А опрос, проведенный в 2001 году в Воронеже⁴, выявил весьма незначительные сведения жителей города о городском муниципальном совете (Диаграмма № 6).

В тех случаях, когда понятие «местное самоуправление» знакомо опрашиваемым, люди наделяют его самым различным содержанием (Диаграмма № 7).

Результаты специального исследования на тестирование понятия «местное самоуправление», проведенное Фондом «Общественное мнение»⁵, позволяют сделать вывод о **чрезвычайно широком спектре понимания сущности местного самоуправления**.

Разброс мнений о местном самоуправлении можно условно сконцентрировать в трех смысловых блоках:

Первый. Восприятие системы местного самоуправления как низового управленческого звена, «органа решения проблем», характерного для советского периода. Граждане, которые воспринимают местное самоуправление в прежнем формате - «это орган, куда мы можем обратиться» - включают в это понятие все известные им структуры, занимающиеся вопросами местного значения

Анализ опросов общественного мнения

(поселковые и районные советы, различные муниципальные организации, ДЭЗы и ЖЭКи, различные службы и управления).

Второй. Категория граждан, которая воспринимает местное самоуправление как орган власти, **воспринимает эту систему в едином контексте со всеми другими**, известными им, **структурами государственной власти**, фактически **вписывая местное самоуправление как одно из звеньев в общую цепочку вертикали власти**.

В данном понимании присутствуют два аспекта. Первый более свойственен середине 90-х годов, когда устанавливалась определенная **ассоциативная связь между системой выборов, в которых гражданам доводилось участвовать, и пониманием сущности местного самоуправления**. Подобная ассоциативная связь доходила до казусов: к системе местного самоуправления порой относили все выборные органы, в том числе и органы государственной власти субъекта Федерации⁶.

Второй аспект, который продолжает присутствовать и в настоящий период, связан с тем, что россияне **воспринимают местное самоуправление как часть единой системы государственной власти**, не делая различий между государственной и негосударственной системой управления.

Третье. **Понимание сущности местного самоуправления как «инициативы снизу»**, когда делается акцент на участие самих жителей в осуществлении управленческих и контролирующих функций. Данное понимание, свидетельствующее о становлении идеи гражданского общества, не получило пока еще широкого развития (7% по России в целом, чуть больше по Москве - 13%). Более того, сравнительный анализ социологических данных показывает **снижение числа сторонников такого понимания** местного самоуправления.

Так, если по данным социологических опросов 1997 года⁷ 20% респондентов придерживались интерпретации местного самоуправления как **«управления собственными силами»**, подчеркивая народное участие в работе местных органов, то в 2000 году только 7% граждан придерживались подобного толкования.

Оценивая данную разновидность понимания гражданами местного самоуправления, следует иметь в виду, что идеи об **«органах народного управления», состоящих из «активных местных жителей»**, выдвигались гражданами в социологических опросах 1997 года применительно к таким

[Анализ опросов общественного мнения](#)

«сообществам» как дом, двор, микрорайон, поселок, т.е. самой низкой формы самоорганизации. И **местное самоуправление воспринимается скорее как некая гражданская инициатива**, а не как система органов власти.

Из анализа понимания россиянами сущности института местного самоуправления следует, что **население часто путает институты, органы и ветви власти**. Россияне зачастую принимают одно за другое: то, что в их представлении является местным самоуправлением, не ассоциируется с получаемой ими информацией об этой системе.

Глубина неадекватности восприятия местного самоуправления – как института в целом, так и его органов в частности – становится очевидной при анализе результатов масштабного социологического обследования 103 муниципальных образований 12 регионов России⁸. Важность данного исследования заключается в том, что опрашиваемыми являлись служащие муниципальных образований – то есть та группа населения, которая, как говорится, «в теме», видит ее изнутри.

Представление служащих о сути системы, в которой они работают, оказались далеко не однородными, с четко выраженным уклоном в сторону «огосударствления» местного самоуправления (см. Диаграмма № 8). Подавляющее большинство из них так или иначе рассматривали местное самоуправление как проводник государственной власти. Таким образом, хотя **большинство управленцев** и признают свою «негосударственную» природу, но в целом **осознают себя скорее государственными служащими**.

Такая позиция подтвердилась и в видении госслужащими перспектив реформирования системы власти (Диаграмма № 9).

Из этой общей картины – результатов опросов населения и исследования позиций служащих муниципальных органов – можно сделать вывод о том, что **россияне слабо представляют себе сущность местного самоуправления, его природу и назначение**. Чаще всего они воспринимают органы местного самоуправления как низовой уровень системы государственной власти.

Приложение

Диаграмма № 5

«Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение «Местное самоуправление?» (ФОМ, август 2000 г.)

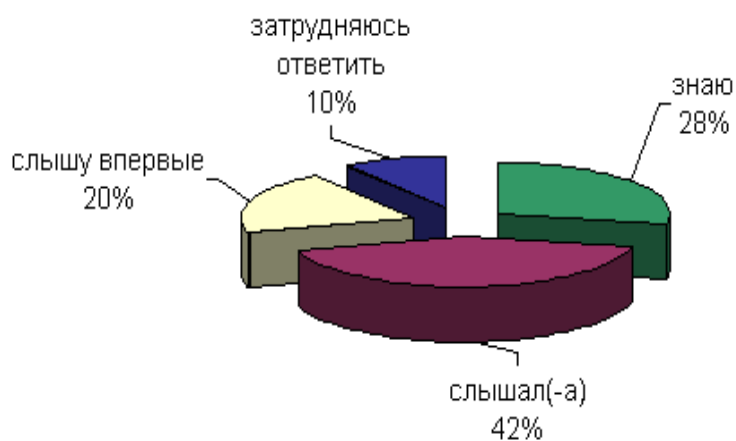
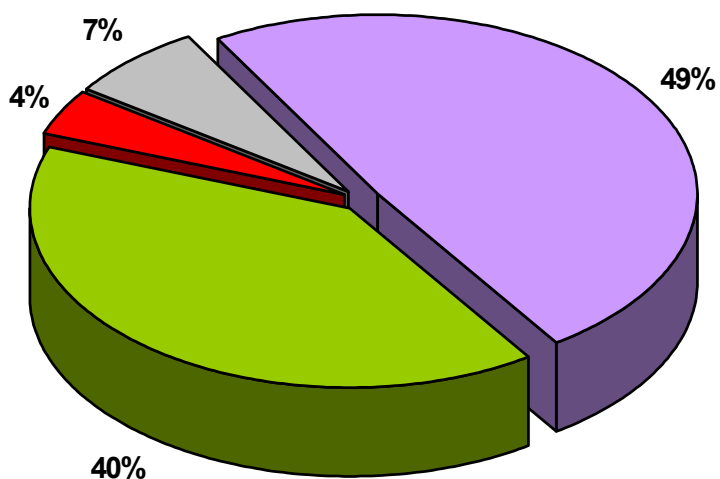


Диаграмма № 6

Информированность об органах местного самоуправления (Воронеж, ИОМ «Квалитас»; 19-21 января 2002 г.)



■ Ничего не знаю	■ Не знаю, кто является моим представителем
■ Слышал о его существовании	■ Затрудняюсь ответить

Диаграмма № 7

«Как вы понимаете выражение «местное самоуправление», что оно означает?»
(ФОМ, июнь 1997 г.)

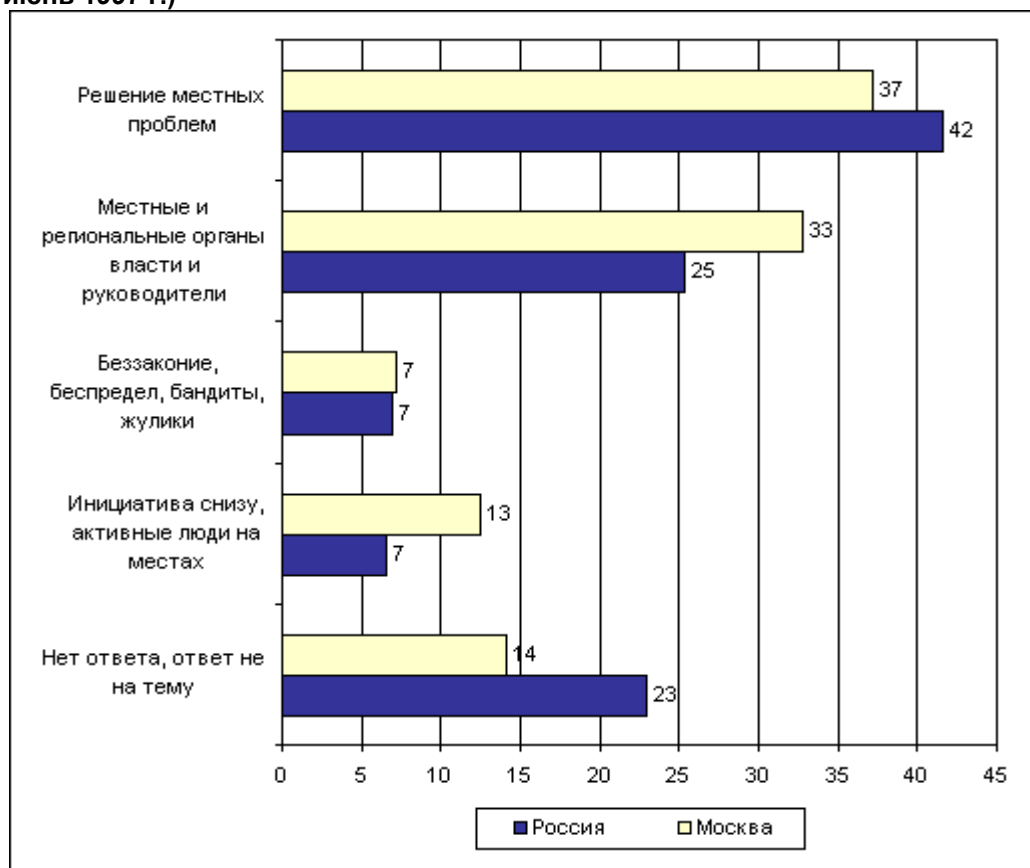


Диаграмма № 8

Существуют разные мнения о том, какую роль должны играть органы местного самоуправления в системе государственного устройства. А с каким утверждением скорее согласны Вы? (ЦИРКОН, 1999 г.)

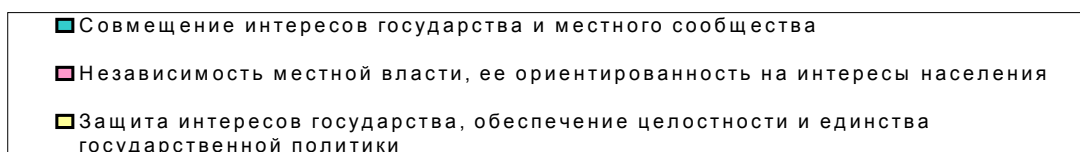
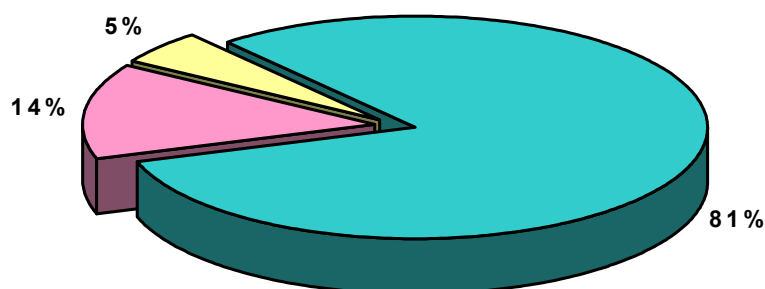
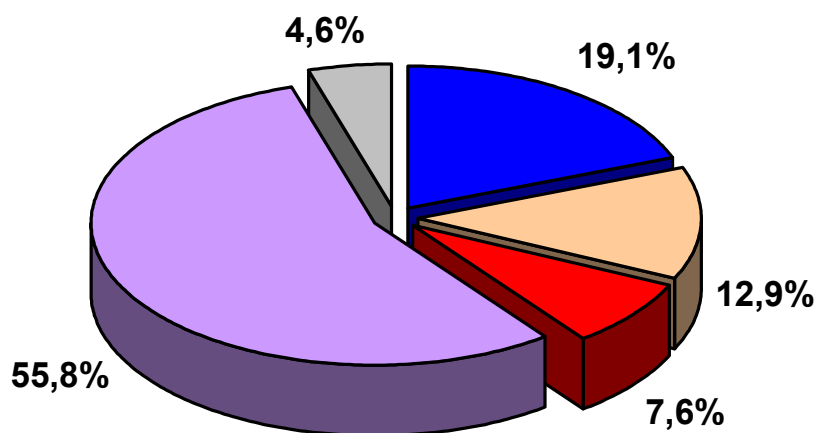


Диаграмма № 9

Каковы наиболее вероятные перспективы реформирования системы власти в государстве на ближайшие 2-3 года? (ЦИРКОН, 1999 г.)



- Будет происходить укрепление системы местного самоуправления, возрастет роль местных сообществ
- Все останется так как есть
- Будет происходить возврат к прежней системе организации местной власти, ее сращивание с органами государственной власти
- Ситуация непредсказуема и во многом зависит от других факторов, в первую очередь, от политической власти в стране
- Нет ответа

**III. Органы местного самоуправления
и благополучие граждан**

Роль и место местного самоуправления в жизни граждан страны наиболее наглядно демонстрируется его местом в иерархии органов власти, которые, по мнению россиян, способны оказать влияние на рост их благополучия.

Как выяснилось, **население увязывает уровень своего благополучия с федеральным уровнем власти**. В опросах характерны высказывания «*все решается на самом верху*», все зависит «*от решения в центре*». 64% граждан связывают свое благополучие с федеральным уровнем власти⁹. Лишь 9% россиян посчитали, что их благополучие зависит от органов местного самоуправления.

В отличие от 90-х годов, в настоящий период уровень своего благополучия россияне связывают с деятельностью Президента РФ (в прошлом в качестве лидера выступало Правительство РФ). Однако местное самоуправление по-прежнему выступает аутсайдером в данной номинации, уступает Правительству РФ и губернаторам.

Приложение

Диаграмма б/н

«От каких из перечисленных органов власти зависит Ваше благополучие?»
(Воронеж, ИОМ «Квалитас»)

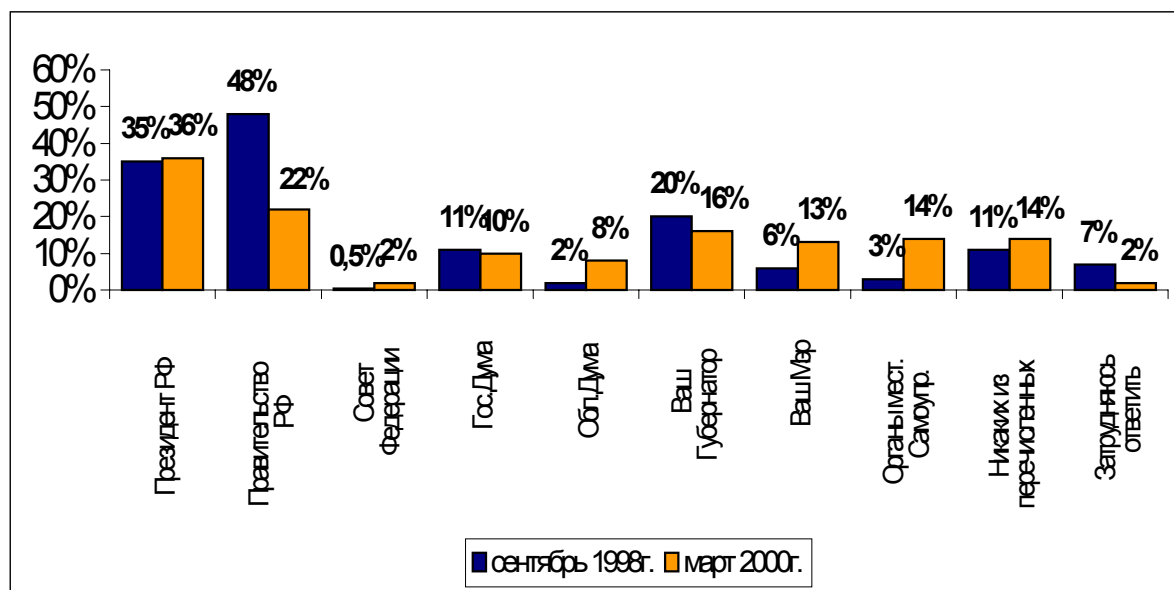
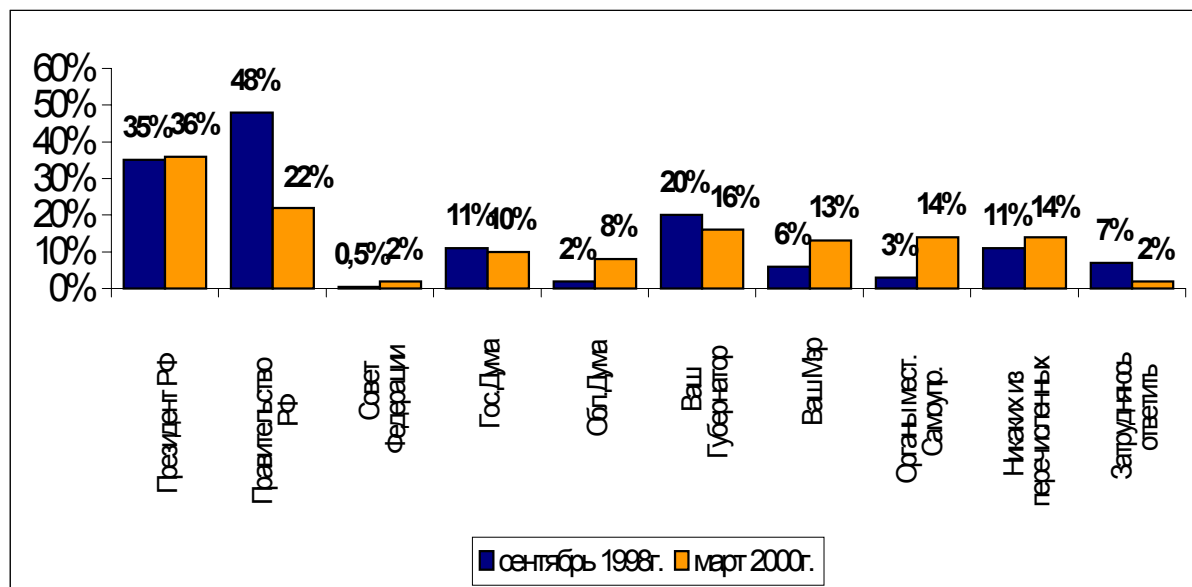


Диаграмма б/н

«От каких из перечисленных органов власти Ваше благополучие зависти меньше всего?» (Воронеж, ИОМ «Квалитас»)



**IV. Представления россиян
о «силе» и «слабости» органов местного самоуправления**

Подобного рода социологические опросы, требующие специализированного знания, проводились среди экспертов, представляющих региональные СМИ. На вопрос «Насколько сильны в Вашем регионе позиции местного самоуправления?» большинство экспертов дали ответ «слабые» - 52%. Сильными позициями местного самоуправления полагают 30%¹⁰.

При этом в рамках различных региональных исследований (Калининградская, Калужская, Рязанская, Ростовская область и Ставропольский край) получено парадоксальное сочетание полярных суждений. Это свидетельствует о том, что сами позиции местного самоуправления весьма неустойчивы и зависят скорее от множества региональных факторов, в том числе и ситуативного характера.

Ведущими факторами, определяющими силу или слабость позиций муниципалитетов, являются: степень их финансовой самостоятельности и персонифицированные качества лидеров как муниципальной, так и региональной власти.

Так, причины слабости местного самоуправления эксперты, представляющие региональные СМИ, видят в слабой финансовой базе (30%), авторитарном стиле работы губернатора (20%), связанности глав муниципальных образований партийной дисциплиной (3%), недостаточном знании местными руководителями своих прав (3%), пассивности населения (3%).

Причины «силы» местного самоуправления эксперты видят: в содействии региональных властей (губернаторов) развитию местного самоуправления (11%), экономической и финансовой самостоятельности (9%), организационных и волевых качеств руководителей областных центров и других муниципальных образований (6%), политической активности глав муниципальных образований, создании соответствующих ассоциаций (6%).

Обращает на себя внимание то, что эксперты не называют граждан как фактор, существенно влияющий на позиции местного самоуправления. Среди экспертов превалирует убеждение – ***свою реальную силу и влияние местное самоуправление может черпать не в поддержке граждан, а в поддержке губернаторов.***

Анализ опросов общественного мнения

Что касается самих представителей органов местного самоуправления, то они оценивают силу и слабость местного самоуправления на основе других факторов. Судя по опросам, главным фактором эффективности местной власти они считают личные качества руководителя органа местного самоуправления – такова позиция 69% муниципальных служащих. Почти 50% полагают, что главным фактором является эффективное использование местных ресурсов, а 45,6% - эффективная система управления. Почти 40% - выгодное экономическое положение муниципальных образований; 30,8% - налаженные связи с органами государственной власти субъекта Федерации или федерального уровня; почти столько же – нормативная база, обеспечивающая оптимальные условия для развития муниципального образования. И только 13,1% муниципальных служащих рассматривают в качестве главного фактора эффективности системы местной власти активность населения.

Таким образом, **с позиции представителей муниципалитетов в оценке «силы» и «слабости» местного самоуправления на первом месте находятся личные и деловые качества руководителя органа местного самоуправления.** Население – источник и движущая сила местного самоуправления – и здесь оказалось аутсайдером рейтинга факторов эффективности¹¹.

**V. Взаимодействие местного самоуправления
и органов государственной власти**

В массовом сознании самоуправленческие органы низового звена, с одной стороны, и городского (а также районного) - с другой, не объединяются в единое понятие «местное самоуправление». В то время как областные и городские власти зачастую воспринимаются горожанами как «единая власть», отличная от властных структур других уровней¹².

На оценку взаимодействия муниципальных органов с государственной властью существенно влияют персонифицированные отношения между представителями уровней власти («губернатор – мэр»). При этом исследования дают «плавающие цифры» в зависимости от региона, экспертных групп и т.д.

Региональные опросы свидетельствуют: россияне склонны менять свое мнение о балансе властных ресурсов между региональным и местным уровнями в течение длительных промежутков времени (Диаграмма 10). Однако даже при позитивной для городской администрации динамике, «хозяином города», согласно общественному мнению, зачастую остается региональная власть.

Оценка взаимоотношений имеет сильный разброс мнений. Так, например, опрос экспертов, представляющих региональные элиты европейской части России, дал следующую динамику – конфликтность растет (Диаграмма 11).

При этом среди граждан сложилось иное мнение - 34% считает, что взаимоотношения мэра и губернатора хорошие, и лишь 6% - плохие, 36% - затруднились ответить на этот вопрос.

Сильный разброс позиций между мнением экспертов и мнением населения демонстрирует, что **взаимоотношения мэров и губернатора не являются предметом интереса граждан, поскольку областную и городскую власть граждане воспринимают в едином контексте, не отделяя одну от другой.**

Вместе с тем, указанное не означает, что при опросах специализированной аудитории по ее мнению между мэром и губернатором не существует **зоны конфликта интересов**. Когда опрашиваются эксперты, представляющие регионы, к таким зонам относят: проблемы, связанные с распределением бюджетных и других материальных ресурсов - 22% «это связано с распределением бюджета», соперничество на выборах -12% «мэр уже пересидел свое место и ему надо дальше расти»; особенности законодательства о местном

Анализ опросов общественного мнения

самоуправлении - 8% **«закон о местном самоуправлении повсеместно породил противостояние между губернаторами и мэрами городов»**; принадлежность губернатора и мэров к разным хозяйственно-политическим группировкам - 8% **«губернатор ставленник КПРФ, а мэры - ставленники местного капитала»**; авторитарный стиль работы губернатора - 4% , различия в политической ориентации губернатора и глав муниципалитетов - 4%; желание переложить друг на друга ответственность за неудачи -4%¹³.

Относительная бесконфликтность взаимоотношений мэра и губернатора определяется следующими причинами: партийной дисциплиной и одинаковой политической ориентацией -18% **«они вышли из одной партийной обоймы, поэтому друг друга понимают»**; желание губернатора поддерживать хорошие отношения с главами муниципальных образований - 8% **«он просто с ними не ссорится»**; сложившимися личными взаимоотношениями - 8% **«губернатор поддерживает только своих, лично знакомых ему людей из его команды»**; экономической зависимостью муниципалитетов от органов власти субъекта федерации - 4% **«мэры заинтересованы в получении дотаций из областного бюджета»**.

Приложение

Диаграмма № 10

Кому, по вашему мнению, принадлежит реальная власть в городе? (Воронеж, ИОМ "Квалитас")

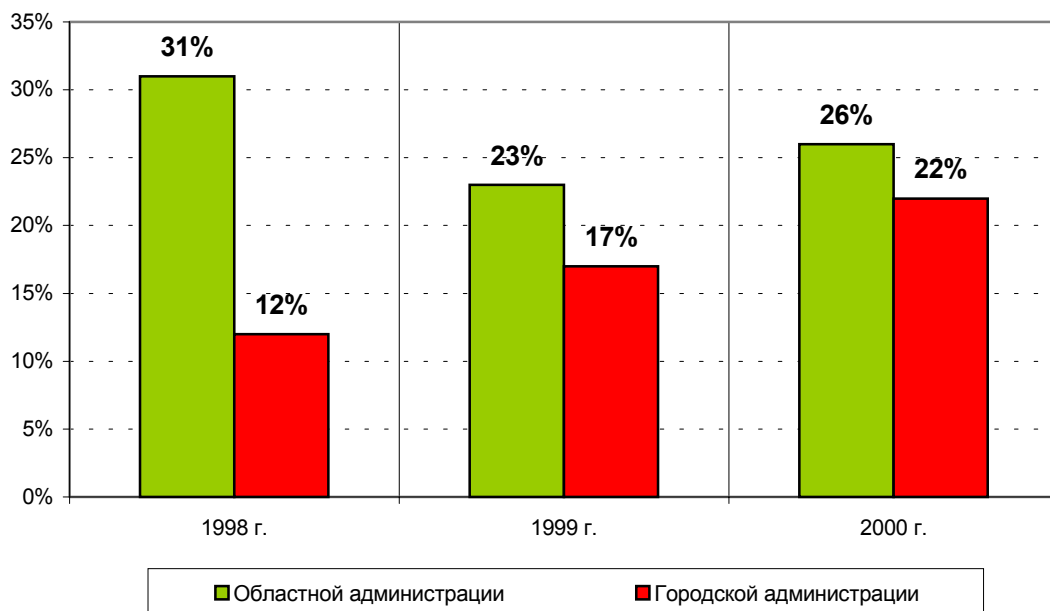
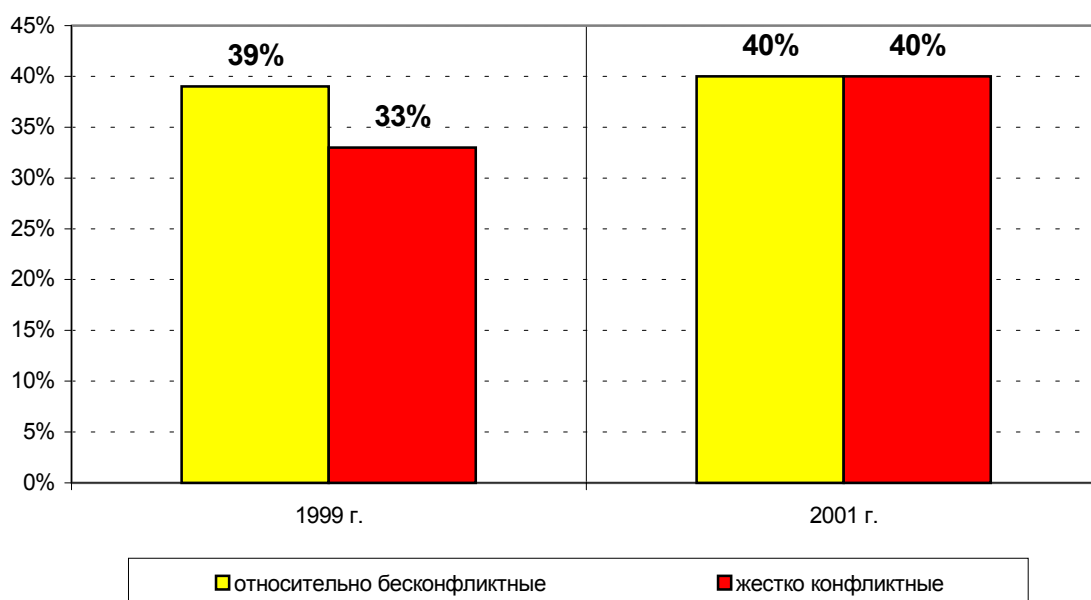


Диаграмма № 11

Отношение между мэром и губернатором (ФОМ, 1999 г.)



**VI. Население о выборности
органов местного самоуправления**

Несмотря на то, что местное самоуправление пока не стало органичной составной частью жизни населения, большинство граждан России являются твердыми сторонниками сохранения права участвовать в выборах органов местного самоуправления.

Абсолютное большинство россиян видит местное самоуправление институтом выборным, **население не готово расстаться с правом избирать органы местного самоуправления.**

Это устойчивая тенденция, подтверждаемая как общефедеральными, так и региональными социологическими опросами, которые проводились в различные периоды. В январе 1999 года 62% россиян поддержали принцип выборности органов местного самоуправления¹⁴. В июле 2001 года принцип выборности поддержали 64%¹⁵. Весьма наглядно соотношение позиций «за» и «против» всенародного избрания органов местного самоуправления, представленное в диаграмме № 12.

Причем динамика, свидетельствующая об укреплении среди россиян позиции о выборности местного самоуправления, подтверждается и косвенными факторами. Так, в 1999 году 25% опрошенных полагали, что руководителей городского и районного звена должен назначать Президент страны. Однако к 2001 году число граждан, разделяющих данное мнение, снизилось до 17%¹⁶.

Региональные опросы также подтверждают основные тенденции, выявленные федеральными исследованиями. Так, опрос, проведенный в 1998 г., свидетельствует: - 46% населения выступает за прямые выборы в органы местного самоуправления, 20% считает, что руководителей районного звена должен назначать губернатор, еще - 17% дают это право областной думе¹⁷.

Характерно, что, рассматривая выборность как оптимальный механизм формирования местного самоуправления, население вместе с тем не желает политизации данных выборов. В частности, население выступает против усиления партийного фактора на выборах органов местного самоуправления (Диаграмма № 13).

Приложение

Диаграмма № 12

«Одни считают, что мэры обязательно должны избираться населением. Другие считают, что было бы лучше, если бы мэров назначали губернаторы или Президент. Какая точка зрения вам ближе – первая или вторая?» (ФОМ, июль 2001 г.)

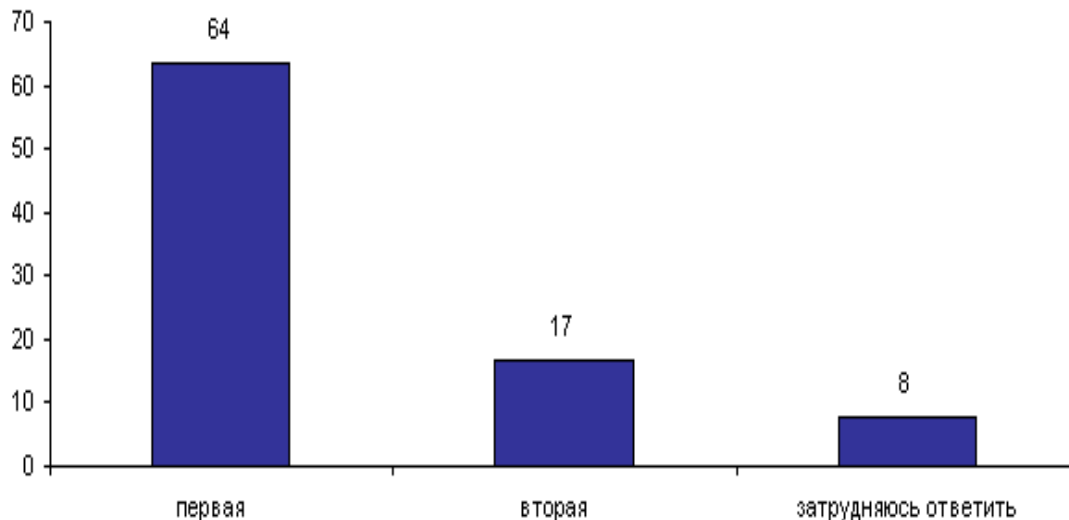
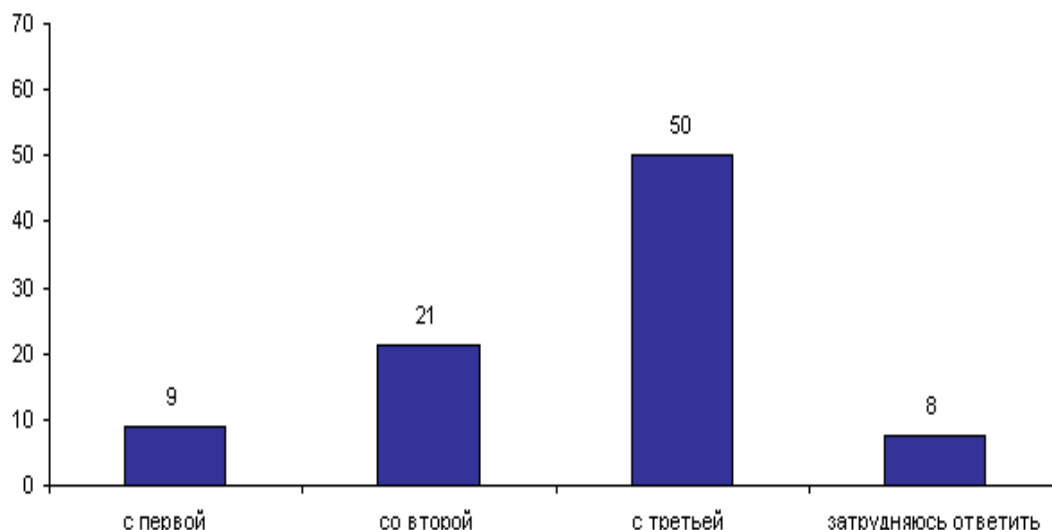


Диаграмма № 13

«Одни считают, что мэр может больше сделать для города, если он является представителем какой-либо партии. Другие считают, что мэр может больше сделать для города, если он беспартийный, не зависит в своих решениях и действиях от какой-либо партии. Третьи считают, что для города не имеет значения, является ли мэр партийным или беспартийным. С какой точкой зрения Вы согласны?» (ФОМ, июль 2001 г.)



**VII. Сфера ответственности
органов местного самоуправления
с точки зрения населения**

Исследования показывают, что большинство россиян слабо представляют себе функции местного самоуправления. Большинство граждан еще не имеют ясного представления о распределении предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти. В итоге они либо возлагают всю ответственность даже за решение местных частных вопросов, на самый высокий уровень власти, (при этом нередко персонифицируя ее), либо, наоборот, решения проблем федерального уровня требуют от органов местного самоуправления.

В случае с местным самоуправлением опросы демонстрируют **феномен наделения его органов ответственностью за несвойственные им функции.**

Федеральные социологические исследования, проводившиеся с целью выяснить представления россиян о зонах ответственности различных уровней власти, дали результаты (Диаграммы № 14, 15, 16), позволяющие сделать вывод: население зачастую склонно **«приписывать» местному самоуправлению ответственность за те сферы деятельности, которые находятся в ведении федеральных или региональных органов власти.** Это также является подтверждением того, что **местное самоуправление рассматривается россиянами как низовое звено в российской вертикали власти, а не как самостоятельный уровень власти.**

Показательно в этом плане мнение россиян о том, кому должны подчиняться органы милиции – наибольшее число опрошенных полагают, что руководство милицией должно находиться на уровне местных органов власти. Интересно отметить, что, возлагая ответственность за работу милиции на местный уровень власти, граждане не видят каких-либо действенных форм участия местного самоуправления в этой работе¹⁸.

Устойчива позиция населения об ответственности органов местного самоуправления за состояние жилищно-коммунального хозяйства. Именно данная сфера в большей степени относится россиянами к уровню компетенции местной власти.

На вопросы «кто, в настоящее время отвечает за электро- водо- и теплоснабжение предприятий, учреждений и жилого фонда?» и «кто должен

ответать за это?» участники одного из опросов ответили, что это зона ответственности местной власти и сейчас (38,1%) и в будущем (43,7%)¹⁹. Вместе с тем, граждане считают, что должна возрастать и ответственность федеральной (18,2% против 11,8%) и региональной (24,7% против 19,4%) власти.

Следует иметь в виду, что ***путаница граждан в представлениях о зоне ответственности центральной, региональной и местной власти негативно влияет на авторитет каждой.***

Между тем, когда речь заходит о конкретных проблемах той локальной местности, на которой проживают граждане, они зачастую ответственность за решение данных проблем возлагают на федеральный или региональный уровни, но не на уровень местного самоуправления.

Показателен в этом отношении социологический опрос, проведенный Калининградским социологическим центром²⁰. Отвечая на вопрос (исследование проводилось по рейтинговой системе) «*Как Вам кажется, от кого, прежде всего, зависит решение проблем нашего города?*», существенная доля респондентов ответили – от городских властей (49%), однако столько же (48%) отнесли решение городских проблем на уровень областной власти. А еще треть (30%) – на уровень власти федеральной. Тем самым, в совокупности большая часть населения ***отнесла решение проблем территории на вышестоящий уровень власти.***

Данное исследование свидетельствует и еще об одной проблеме: оценивая ресурсный потенциал органов местного самоуправления, граждане полагают его недостаточным, и за разрешением конкретных проблем территории «обращаются» к вышестоящему властному уровню.

Приложение

Диаграмма № 14

«Как вы думаете, кто должен отвечать за финансирование медицинских учреждений вашего города (района)?» (ФОМ, 20.01.1999)

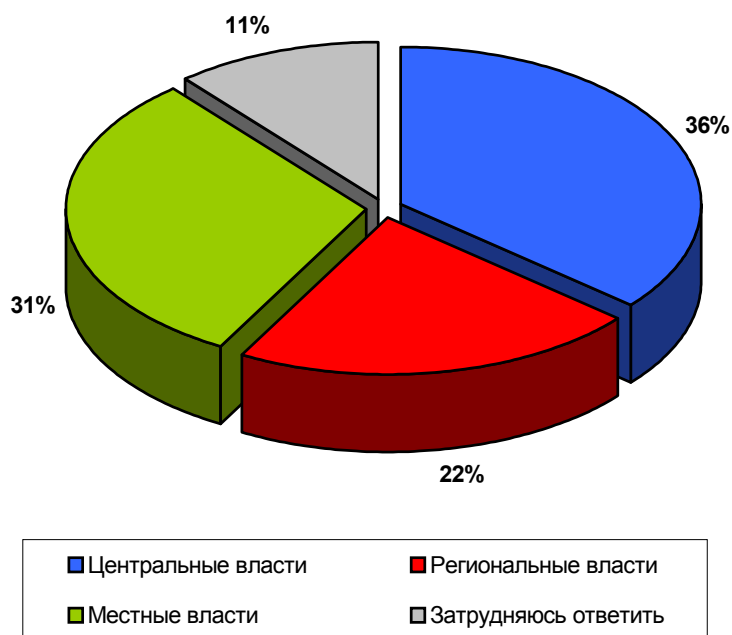


Диаграмма № 15

Как вы думаете, кому должны быть подчинены органы милиции вашего города (района)? (ФОМ, 20.01.1999)

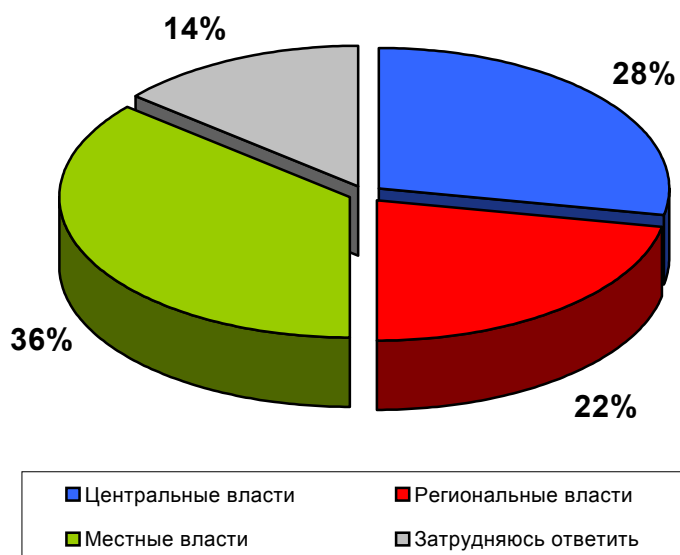
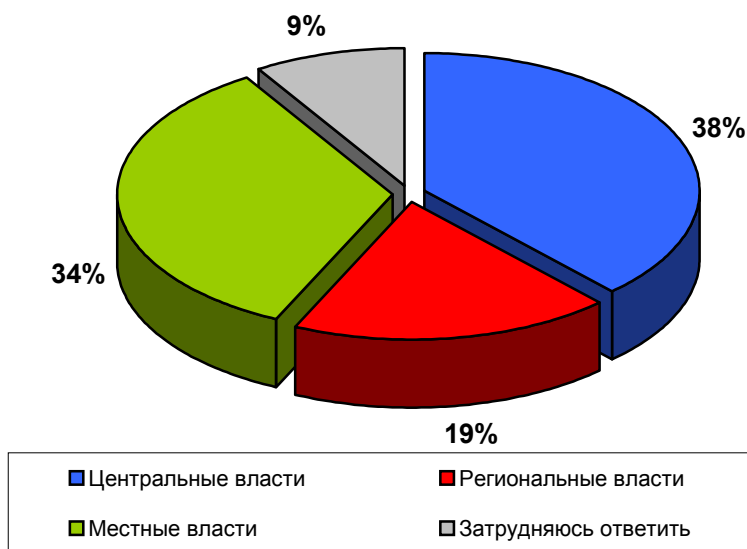


Диаграмма № 16

Как вы думаете, кто должен отвечать за выплату пенсий и пособий в вашем городе (районе)? (ФОМ, 20.01.1999 г.)



**VIII. Россияне о местном самоуправлении
и деятельности коммунальных служб**

Решение задач, связанных с функционированием коммунальных служб городов, рассматривается населением в качестве одних из центральных, когда речь идет о деятельности местного самоуправления. Как наиболее территориально приближенный к гражданам уровень организации, именно **местное самоуправление рассматривается ответственным за деятельность «коммунальщиков»**. При этом деятельность коммунальных служб, затрагивающая без исключения всех и каждого, находится в числе приоритетных проблем: социологические опросы свидетельствуют, что, когда речь идет о проблемах родного города, граждане выносят их на второй план – сразу же после вопросов личной социальной обеспеченности.

Вместе с тем, в отношении деятельности коммунальных служб у россиян наблюдается совпадающие оценки – большинство населения недовольно уровнем предоставляемых услуг. Причем в зависимости от типа города наблюдается различная степень недовольства.

Так, жители мегаполисов – в первую очередь Москвы и Санкт-Петербурга – более всего проявляют недовольство в отношении уровня предоставляемых коммунальных услуг (Диаграмма № 20) по сравнению с прочими городами страны. В то же время жители крупных городов в целом высказывают большее удовлетворение деятельностью коммунальных служб, чем жители небольших городов (Диаграмма № 21). Таким образом, мегаполисы как бы выпадают из крупных городов.

Возможно, это объясняется тем, что на фоне в целом стандартного уровня коммунальных услуг, чем крупнее город, тем больше требований предъявляет население к органам местного самоуправления по обеспечению деятельности коммунальных служб.

Вместе с тем, общность негативного восприятия деятельности коммунальных служб присуща в равной мере всем жителям городов, вне зависимости от их территориальной дислокации – и в Северо-западном федеральном округе, и в Сибири, и в Центральной России (Диаграмма № 22).

Из приведенных данных можно сделать вывод о том, что **деятельность коммунальных служб является фактором раздражения при оценке уровня**

и качества работы органов местного самоуправления в целом. Будучи значимой проблемой в оценках россиян, негативное отношение к косвенно транслируется и на восприятие местного самоуправления в целом.

Поскольку эффективность деятельности коммунальных служб рассматривается россиянами в качестве одной из важнейших функций местного самоуправления, на мнение граждан о местном самоуправлении неизбежно будет влиять фактор жилищно-коммунальной реформы. Проблемы ЖКХ уже становятся одной из центральных задач, решение которой граждане ждут от местных властей – комплекс вопросов, образуемых ЖКХ, выходит на лидирующие позиции среди основных проблем территории и ее населения в региональных социологических опросах²¹.

Приложение

Диаграмма № 17

Оценка работы коммунальных служб как неудовлетворительная (ФОМ, 1997 г.)

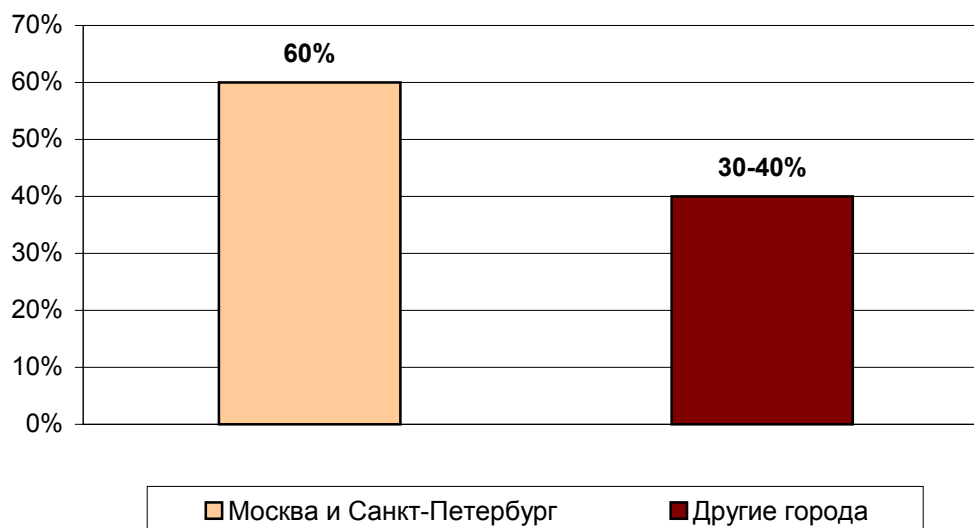


Диаграмма № 18

Удовлетворенность работой коммунальных служб (ФОМ, 1997 г.)

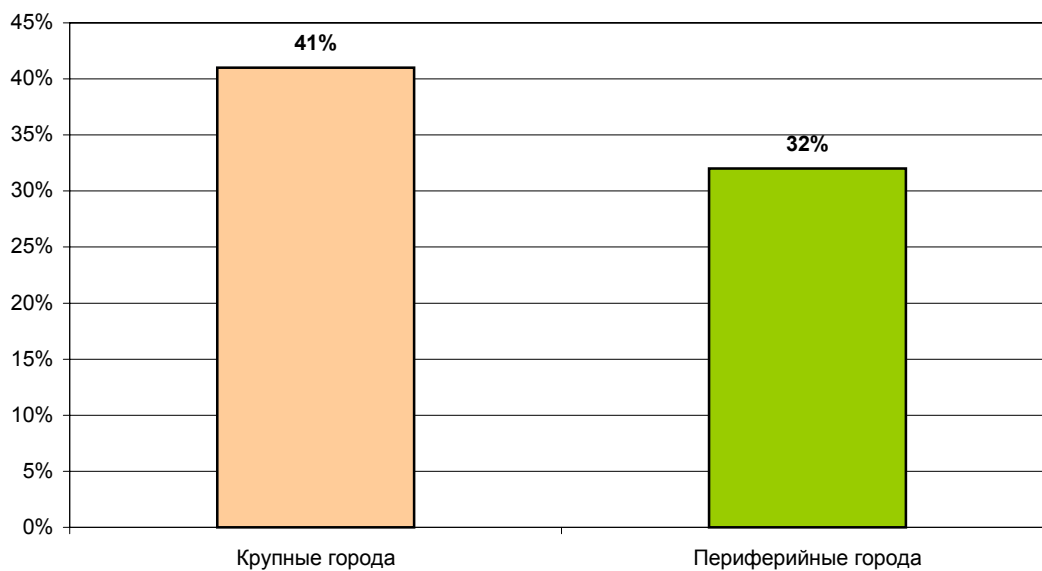


Диаграмма № 19

Оценка работы коммунальных служб как неудовлетворительная (Региональные центры «Группы «7/89»)

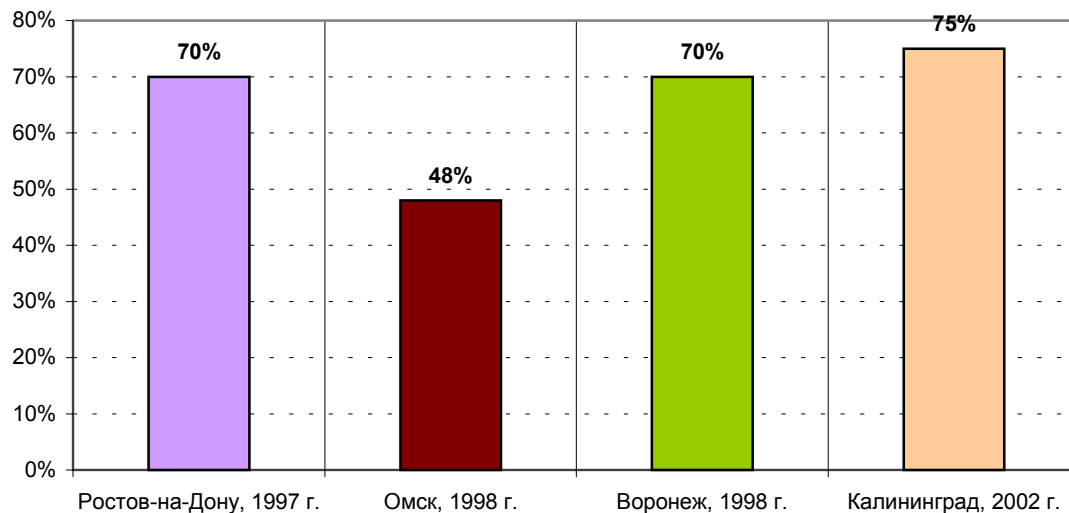
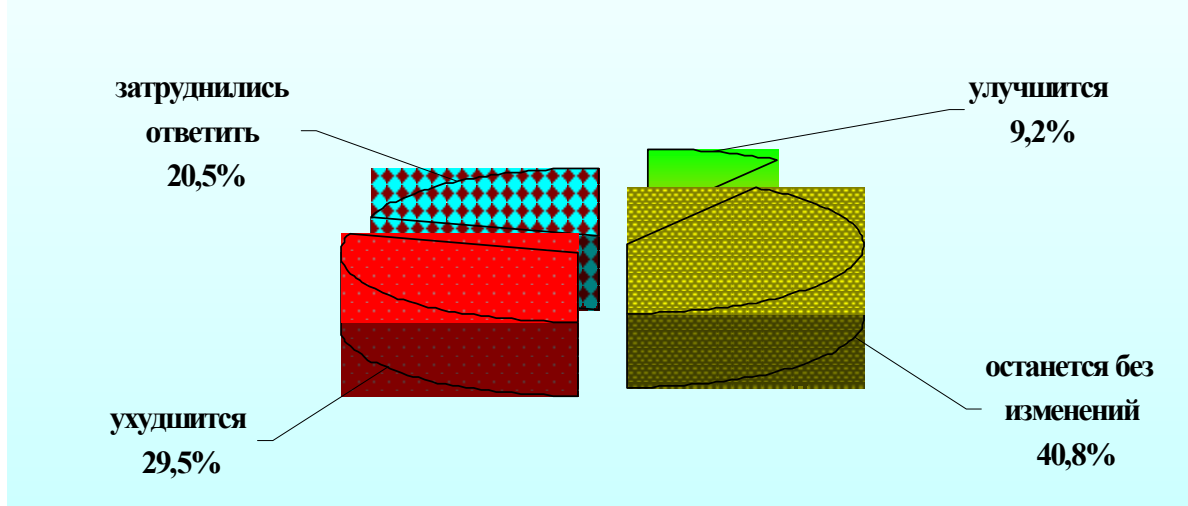


Диаграмма № 20

**МНЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ ОБ ИЗМЕНЕНИИ
КАЧЕСТВА УСЛУГ ПО СОДЕРЖАНИЮ
ЖИЛОГО ФОНДА ПРИ УВЕЛИЧЕНИИ
КОММУНАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**



**IX. Россияне о правах и полномочиях
местного самоуправления**

Несмотря на то, что россияне пока еще не видят в местном самоуправлении «весомого» института власти, оказывающего реальное влияние на их благополучие, тем не менее, они считают, что **органам местного самоуправления следует предоставить больше прав и полномочий**, чем они имеют сейчас. Согласно федеральным социологическим опросам, граждане ставят местное самоуправление на 4-е место среди органов власти, которым следует предоставить дополнительные права и полномочия – Диаграмма № 18

На региональном уровне прослеживается следующая динамика: если в сентябре 1998-го года предлагали наделить дополнительными правами и полномочиями Президента страны – 1%, а местное самоуправление – 6% жителей Воронежа, то к марту 2000-го года Президенту были готовы предоставить дополнительные полномочия уже 18%, а органам местного самоуправления – 14%. Причем именно по данным институтам власти – главе государству и органам местного самоуправления – «вилка» между 1998 и 2000 годами наиболее велика. Похоже, что, по мнению населения, остальные структуры власти обладают достаточным объемом полномочий.

Таким образом, в общественном сознании прослеживается некая **ассоциативная связь между президентской властью и местным уровнем власти**. Вероятно, разгадку следует искать в идеологеме «вертикали власти», поскольку, как уже отмечалось, большинство россиян рассматривают местное самоуправление как низовой уровень государственной власти.

Приложение

Диаграмма № 21

Какому органу власти, на ваш взгляд, следует предоставить дополнительные права и полномочия? (ФОМ, сентябрь 1998 г.)

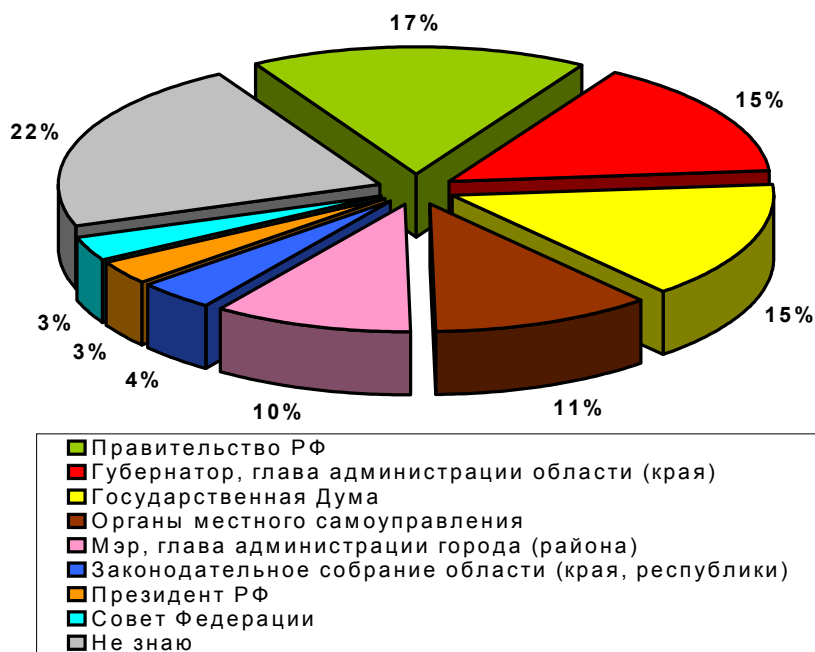
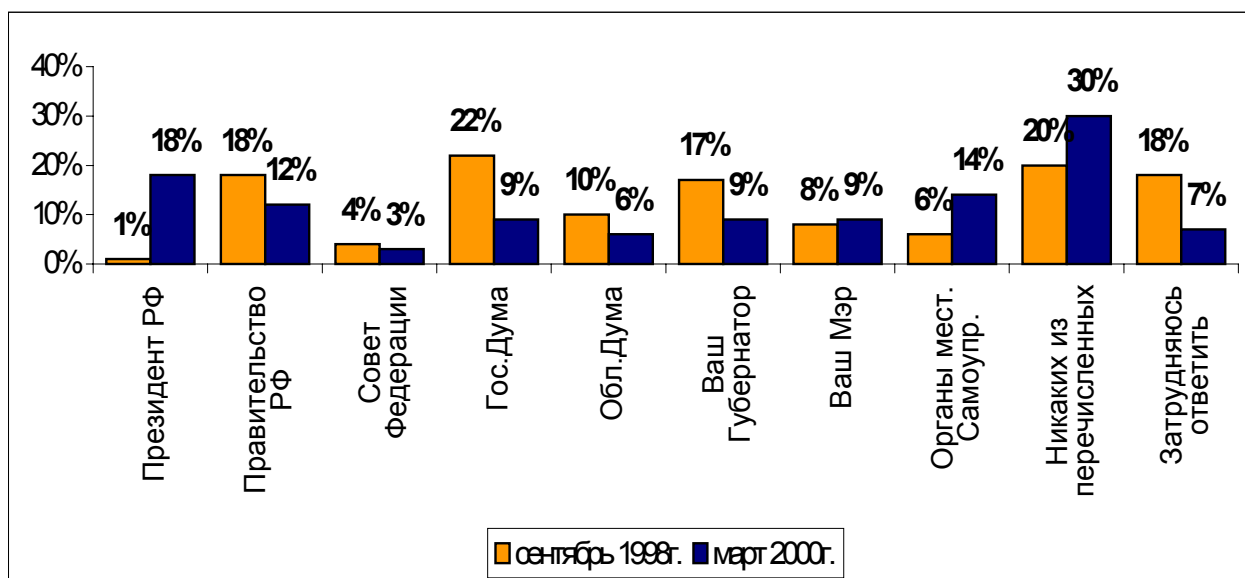


Диаграмма б/н

«Каким из перечисленных органов власти следовало бы, на Ваш взгляд, предоставить больше прав и полномочий?» (Воронеж, ИОМ «Квалитас»)



Х. Россияне о качестве работы органов местного самоуправления

На местные власти в той или иной форме жалуются 66% граждан, и лишь 17% считает, что органы власти проявляют достаточное внимание к населению²².

При этом в сознании россиян присутствует некая **двойственность: потенциал доверия населения к местной власти городского уровня выше, чем к «низовому» уровню местного самоуправления**. Однако в этом и заключается казус - **городской уровень управления менее всего рассматривается населением как местное самоуправление**.

И еще об одном важном обстоятельстве: в оценке работы мэра преобладают эмоциональные и субъективные факторы, а в оценке работы муниципальных структур сугубо практические. Объективность оценки деятельности последних заключается в конечном результате, который получает гражданин, тогда как в оценке мэра преобладает персонализация – фактор узнаваемости.

К примеру, 65% жителей Калининграда положительно оценили деятельность мэра за 2001 год на своем посту. При этом ими же была дана отрицательная оценка работы муниципальных служб: ЖЭУ - 75%; обеспечивающих строительство и ремонт дорог - 60%; служб, обеспечивающих порядок в городе - 50%. Таким образом, оценка деятельности муниципальных служб не повлияли на общую оценку деятельности мэра²³.

Взаимодействие с населением, являющееся одной из главнейших задач местного самоуправления - **одно из слабых звеньев в деятельности органов местного самоуправления**. 66 процентов россиян считают, что «сегодня органы власти не проявляют внимание к обращениям граждан»²⁴. При этом 4% граждан полагают, что органы самоуправления нарушают их права и свободы²⁵. Недаром участники региональных опросов нередко в качестве одной из главных задач представителей муниципальных органов власти называют работу с обращениями граждан.

Однако готовность к взаимодействию со стороны граждан не находит взаимности со стороны муниципальных служащих. Так 80% (против 20%) служащих и депутатов местных органов власти считает, «что **серьезное рассмотрение всех инициатив населения отвлекает органы местного самоуправления от решения оперативных проблем и снижает**

эффективность муниципального управления». Муниципальные служащие считают, что инициативы местного сообщества не всегда носят конструктивный характер - 64%, что население еще не готово к проявлению инициативы и активному участию в решении проблем муниципального образования - 60-66%²⁶.

Таким образом, отношение муниципальных служащих к взаимодействию с населением можно выразить в формуле - **«не мешайте работать»**. Такая позиция тем более странна, что среди препятствий, которые сдерживают развитие местного самоуправления, 38% муниципальных служащих считают **пассивность населения, его «неучастие» в местных делах**.

По сути, выражением этого «конфликта интересов» граждан и муниципальных чиновников является снижение обращения граждан в органы местного самоуправления. Более того, граждане не знают, к кому надо обратиться для решения конкретного вопроса. Поэтому на вопрос одного из региональных исследований «В какой инстанции можно получить наибольшую помощь при обращении?» более 20% респондентов назвали редакцию газет, а почти половина вообще не смогла дать ответ.

Кроме того, региональные исследования фиксируют и еще одну тенденцию: **чем дальше территориально власть от народа, тем больше она узнаваема**. Так, по данным одного из региональных исследований в 2000 году о деятельности Президента знали 52%, тогда как о деятельности органов местного самоуправления – лишь 6%, при этом о деятельности мэра – 9%²⁷.

Словом, в целом среди россиян пока еще широко распространены **невысокие оценки деятельности органов местного самоуправления**.

Приложение

Диаграмма № 22

«Чем в большей степени должен заниматься депутат органов местного самоуправления?» (Воронеж, ИОМ «Квалитас»)

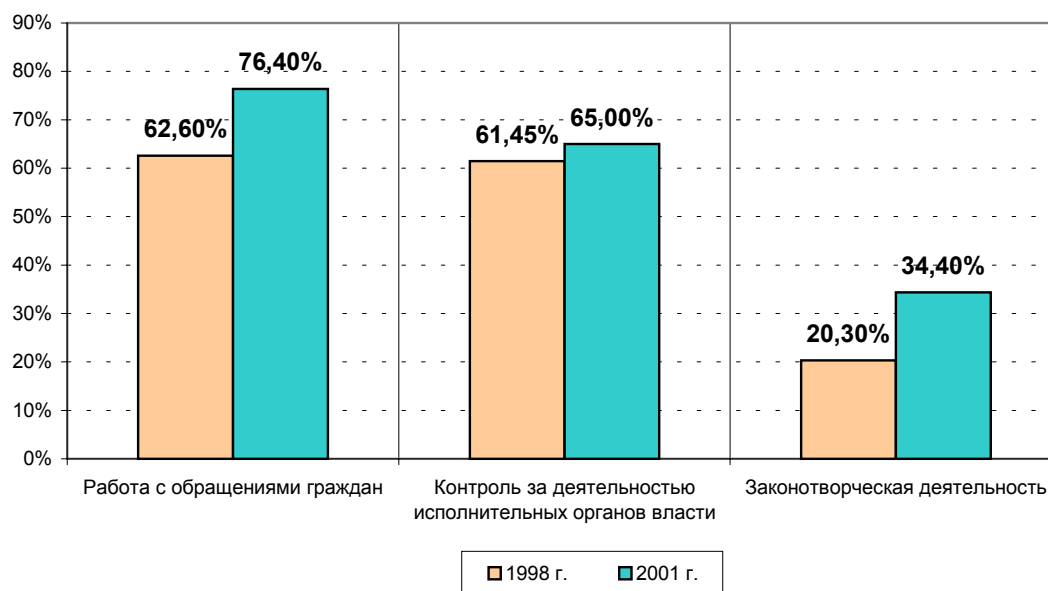
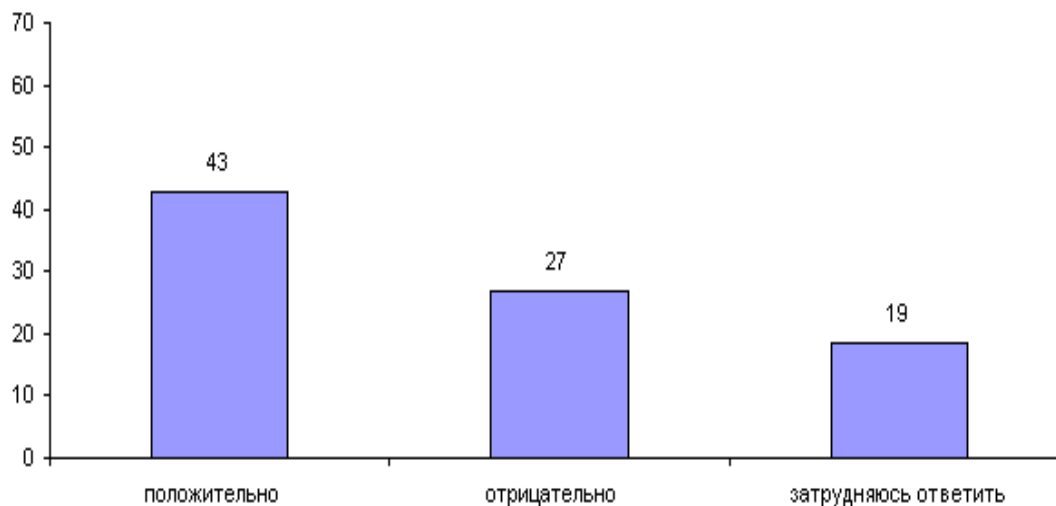


Диаграмма № 23

Как Вы оцениваете работу мэра Вашего города – Положительно или отрицательно? (ФОМ «Мэры российских городов», 26 июля 2001 г.)



**XI. Перспективы развития
системы местного самоуправления**

Перспективы развития местного самоуправления связаны с потенциалом населения к самоорганизации, с готовностью принимать участие в той или иной форме в управленческом процессе на локальном уровне, оказывать на него влияние. На текущий период приходится констатировать – граждане не готовы к действительному взаимодействию с муниципальными органами власти.

При этом, с одной стороны, граждане **высказывают поддержку самой идее организации местного общественного самоуправления - 81%** (по данным социологического исследования 1997 года, проведенного независимой кампанией «VALIDATA» в гг. Краснодар, Ставрополь и Омск). С другой стороны, **56-60% россиян «не собирается» принимать участие в решении местных проблем**, а 30-34% россиян считают себя неготовыми к этому (по данным ФОМ за период лето-осень 1997 года, январь 1999 года). **75% граждан исключают для себя участие в работе органов низового звена самоуправления.** Жители крупных городов и таких мегаполисов как Москва и Санкт-Петербург считают, что местными проблемами должны заниматься органы городского хозяйства, такие как ЖЭКи, РЭУ, а не товарищества или объединения местных жителей (Т.В.Островская, И.В.Задорин «Общественное мнение о местном самоуправлении» // «Полития» № 4).

Такая позиция граждан объясняется не только их пассивностью, но также и **отсутствием понимания самоуправленческих структур как органа власти.** Нет и знания о том, в каких формах и на каком уровне возможно участие в местном самоуправлении.

Использованные источники

-
- ¹ ФОМ, «Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение «Местное самоуправление?»» (август, 2000 г.)
 - ² Данные приводятся на основании массива опросов, проведенных социологической службой администрации города Вологда в 1996-1997 годах
 - ³ «Общественное мнение, социологические исследования», бюллетень Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы, № 4, 1999 г..
 - ⁴ ИОМ «Квалитас» (Воронеж)
 - ⁵ ФОМ, «Тестирование понятия «местное самоуправление»» (август 2000 г.)
 - ⁶ ФОМ, (по заказу Администрации Президента РФ, 1997 г.)
 - ⁷ ФОМ, (по заказу Администрации Президента РФ, 1997 г.)
 - ⁸ ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления, февраль-май 1999 г.)
 - ⁹ ФОМ, «Социологические сообщения», 16.10.1998 г.
 - ¹⁰ ФОМ, «Региональная элита СМИ о местном самоуправлении», 24.03.1999
 - ¹¹ ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления, февраль-май 1999 г.)
 - ¹² Т.В.Островская, И.В.Задорин. «Общественное мнение о местном самоуправлении» // «Полития», № 4 1998 г.
 - ¹³ ФОМ, «Региональная элита СМИ о местном самоуправлении», 24 марта 1999 г.
 - ¹⁴ ФОМ (по заказу Администрации Президента РФ)
 - ¹⁵ ФОМ, «Мэры российских городов», 26 июля 2001 г.
 - ¹⁶ ФОМ, «Мэры российских городов», 26 июля, 2001 г.
 - ¹⁷ Т.В.Островская, И.В.Задорин. «Общественное мнение о местном самоуправлении» // «Полития», № 4 1998 г.
 - ¹⁸ ВЦИОМ, 27 июня 2001 г.
 - ¹⁹ ВЦИОМ, 27 июня 2001 г.
 - ²⁰ , Калининградский социологический центр, январь 2000 г.
 - ²¹ см: «Отчет по итогам социологического исследования на территории Северо-восточного административного округа г. Москвы на тему «Жители о реформе ЖКХ»»; «Районные управы: взаимодействие с населением», Отчет по итогам исследования, июнь 2002 ИКЦ СВАО г. Москвы;
Калининградский социологический центр, опрос (январь 2000 г.);
ЦИРКОН, «Опрос жителей г. Тверь», октябрь 2001 г.
 - ²² Петрова А.С. «Граждане жалуются на невнимание властей» // Человек и государство, 7 декабря 2000 г.
 - ²³ Калининградский социологический центр (июнь 2002 г.)
 - ²⁴ Петрова А.С. «Граждане жалуются на невнимание властей» // Человек и государство, 7 декабря 2000 г.
 - ²⁵ ФОМ, «Если за последние 2-3 года вы сталкивались с нарушением ваших прав и свобод, то что именно явилось причиной этого?» (28 января 1998 г.).
 - ²⁶ ЦИРКОН, (по заказу Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления, февраль-май 1999 г.)
 - ²⁷ ИОМ «Квалитас» (Воронеж, 19-20 марта 2000 г.)