

Т.В. Островская
И.В. Задорин
ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ
О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ
(по материалам опросов общественного мнения¹)

Россияне о "сущности" местного самоуправления

Насколько адекватно россияне представляют себе суть местного самоуправления? Как показал всероссийский опрос, проведенный в июне 1997 г. Фондом "Общественное мнение" (ФОМ)², в массовом сознании отсутствует единство в "толковании" понятия "местное самоуправление".

Так, для 1/3 респондентов местное самоуправление - это органы власти городского и районного (иногда даже областного) уровня: мэрия, администрации районов и городские думы. Основным критерием, которым руководствуется данная часть населения, выступает выборность подобных структур. Различие между государственным и негосударственным управлением не осознается.

Другая часть опрошенных (также около 1/3) относит к местному самоуправлению управленческие звенья более низкого уровня (поселковые советы, муниципальные органы). В этом случае в систему местного самоуправления включаются все органы, занимающиеся вопросами местного значения (*"орган, куда мы можем обратиться, который ближе простым людям"*).

Понимание, близкое к конституционной трактовке местного самоуправления, свойственно примерно 20% респондентов, которые делают акцент именно на независимости местной власти, на участии самих жителей в осуществлении управленческих и контролирующих функций. Эта часть населения видит в местном самоуправлении *"общественную власть на местах"*, *"управление собственными силами"*, подчеркивая народное участие в работе местных органов (*"каждый человек может принимать участие и высказывать свое мнение по проблемам района, где он живет"*). Осуществляется такая власть выборными общественными комитетами, *"органами народного управления"*, состоящими из *"из активных местных жителей"*, которые обязаны поддерживать постоянный контакт с избравшими их жителями. Для данного комплекса установок характерно представление о функционировании самоуправленческих структур на самом низовом уровне (дом, микрорайон, поселок) и о недопустимости вмешательства в их работу государственных органов (местное самоуправление-это *"самостоятельность в управлении собственными делами"*, *"местная власть без указки сверху"*).

Таким образом, в общественном сознании отчетливо прослеживается тенденция к "смещению" государственной и негосударственной местной власти, а характеристика местного самоуправления как осуществляемого народом и независимого от государства не является доминирующей. Преобладающая часть россиян называет "местным самоуправлением" **выборные органы на местах, в компетенцию которых входит решение местных проблем.**

¹ При подготовке данного обзора в основном использовались результаты всероссийских опросов общественного мнения, проводимых Фондом "Общественное мнение" по заказу Администрации Президента РФ и при участии социологического отдела Управления Президента РФ по связям с общественностью.

² Хотя приведенные данные относятся к лету 1997 г., мы полагаем, что ситуация за прошедший период не изменилась кардинальным образом. Вопрос, на который отвечали респонденты, был "открытым", т.е. каждый респондент предлагал собственный ответ, а не выбирал из нескольких заранее заданных вариантов.

Является ли местное самоуправление "властью"?

Отсутствие в массовом сознании четкого образа местного самоуправления может, в частности, объясняться **относительно слабым (редким) непосредственным взаимодействием населения и местных властей**³. Так, согласно проведенному в январе 1999 г. опросу ФОМ, в 1998 г. в органы местной власти обращались по каким-либо вопросам лишь 17% респондентов⁴.

Опросы показывают, что граждане гораздо лучше осведомлены о работе местной власти районного и городского уровней, чем ее "низового" звена. Например, в сентябре 1998 г., отвечая на вопрос: *"О деятельности каких, из перечисленных органов власти Вы знаете больше всего"*, мэра и главу администрации своего города назвали 18% респондентов ФОМ, тогда как органы местного самоуправления микрорайона, поселка и села - лишь 7%. Вместе с тем, общий уровень информированности о деятельности местной власти ниже, чем о деятельности федеральных органов, в частности Государственной думы (см. табл. 1).

Таблица 1. Органы, о деятельности которых россияне знают (в %)*

больше всего	
Государственная дума	22
Мэр, глава администрации города (района)	18
Президент РФ	15
Губернатор, глава администрации области, края (руководитель республики)	14
Правительство РФ	12
Органы местного самоуправления (комитеты, советы, управы) микрорайона, поселка, села	7
Законодательное собрание области (края, республики)	1
Ни о ком из перечисленных	18
Затрудняюсь ответить	29

меньше всего	
Совет Федерации	20
Законодательное собрание, области (края, республики)	15
Органы местного самоуправления (комитеты, советы, управы) микрорайона, поселка, села	15
Президент РФ	15
Правительство РФ	11
Мэр, глава администрации города (района)	9
Губернатор, глава администрации области, края (руководитель республики)	6
Государственная дума	6
Затрудняюсь ответить	29

*Допускалось не более 2 ответов.

Местная власть "низового" уровня не рассматривается россиянами как властный институт, оказывающий реальное влияние на их положение. В ходе того же сентябрьского 1998 г. опроса ФОМ респондентам было предложено выбрать из перечня органов

³ Говоря об органах власти в городах и районах, мы будем иметь в виду только городские (районные) администрации.

⁴ Вероятно, часть из них на самом деле обращалась в муниципальные учреждения и службы, подведомственные органам местной власти.

власти всех уровней те, от которых в наибольшей степени "зависит их благополучие". В результате выяснилось, что с низовыми органами местного самоуправления связывают свое благополучие только 9% респондентов (см. табл. 2). Более того, именно эти органы чаще всего назвались в качестве тех, от которых "благополучие зависит менее всего" (21% опрошенных). Влияние мэров и глав районных администраций воспринимается как более значительное: на них возлагают надежды 17% респондентов. Примечательно, что этот показатель практически равен показателю влияния губернаторов. Самыми же "влиятельными" считаются органы власти федерального уровня - Правительство (30%) и Президент РФ (26%).

Своеобразным дополнением к сказанному могут служить данные опроса, проведенного в ноябре 1998 г. в Воронеже⁵. Отвечая на вопрос "Кому, по Вашему мнению, принадлежит реальная власть в городе?", воронежцы гораздо чаще указывали на *областную* (31%), а не на городскую (12%) администрацию.

Таблица 2. Органы власти, с которыми россияне в наибольшей степени связывают свое благополучие (в %)*

	Население в целом	Потенциальный электорат**			
		Зюганова	Лебеда	Лужкова	Явлинского
Правительство РФ	30	31	26	34	37
Президент РФ	26	29	25	19	24
Мэр, глава администрации города (района)	17	18	12	27	22
Губернатор, глава администрации области, края (руководитель)	16	18	19	19	15
Органы местного самоуправления (комитеты, советы, управы) микрорайон, поселка,	9	6	10	11	9
Государственная дума	7	10	6	6	9
Законодательное собрание области (края, республики)	2	0	3	2	2
Совет Федерации	1	1	1	0	2
ни с кем из перечисленных	9	5	12	8	6
Затрудняюсь ответить	15	13	11	12	14

* Допускалось не более 2 ответов.

** К потенциальному электорату того или иного деятеля отнесены те, кто выразил готовность голосовать за него в первом туре предстоящих президентских выборов.

Источник: Фонд "Общественное мнение". "Социологические сообщения", 16. IX. 1998, №88.

Оценка деятельности органов местного самоуправления

Невысокого мнения россияне и о деятельности органов местного са-

⁵ Опрос проведен Институтом общественного мнения "Квалитас" (опрошено 600 чел. по репрезентативной городской выборке).

моуправления "низового" уровня. По данным упоминавшегося выше опроса ФОМ, лишь 3% респондентов видят в структурах местного самоуправления микрорайонов, поселков и сел органы власти, заслуживающие наиболее высокой оценки. В то же время работа "низового" местного самоуправления не вызывает и негативных оценок: только 6% опрошенных отнесли местную власть к органам, чья деятельность удовлетворяет их меньше всего ("лидер" по отрицательным оценкам - государственная власть федерального уровня: наиболее критично россияне квалифицируют деятельность Президента (44%) и Правительства РФ (21%)). Неопределенность позиции по вопросу о низовых структурах местного самоуправления связана, скорее всего, с тем, что те пока не принимали (возможно, из-за отсутствия необходимых полномочий) каких-либо серьезных решений, которые бы позволили населению выработать свое отношение к ним.

Иначе оценивается деятельность местной власти городского и районного уровней. Мэры и главы городских (районных) администраций оказались в числе институтов власти, получивших самые позитивные отзывы россиян (их работу одобрили 14% респондентов). Отметим, что этому уровню местной власти респонденты дали столь же высокую оценку, что и губернаторам (см. табл. 3).

Таблица 3. Органы власти, которые наиболее положительно оцениваются россиянами (в %)

	Население в целом	Потенциальный электорат**			
		Зюганова	Лебеда	Лужкова	Явлинского
Губернатор, глава администрации области, края (руководитель республики)	14	19	16	13	15
Мэр, глава администрации города (района)	14	9	13	30	17
Государственная дума	14	27	11	15	
Правительство РФ	4	4	5	3	4
Совет Федерации	3	3	3	4	3
Органы местного самоуправления (комитеты, советы, управы) микрорайона, поселка, села	3	3	3	4	1
Президент РФ	2	1	2	1	1
Законодательное собрание области (края, республики)	2	2	3	1	2
никто из перечисленных	29	26	28	24	26
Затрудняюсь ответить	25	20	22	19	23

Источник: Фонд "Общественное мнение". "Социологические сообщения". 16.IX. 1998, № 88.

Согласно опросам, проводившимся различными социологическими центрами на протяжении последних лет, доверие к местной власти городского и районного масштабов выше, чем к власти федеральной, и соответствует степени доверия к региональным органам. По данным ФОМ (авг. 1998 г.), главам районных и городских администраций

доверяют 32% опрошенных, не доверяют - 36%⁶. При этом особенно часто о своем недоверии к местной власти говорят материально необеспеченные и сторонники оппозиционных политических партий.

Опросы показывают, что у местной власти городского и районного уровней потенциал доверия более значителен, чем у "низовых" органов местного самоуправления. Однако сомнительно, чтобы городские и районные органы власти воспринимались населением как *"местное самоуправление"*, т.е. как "своя", наиболее близкая к людям власть. Свидетельством тому могут служить данные, полученные в ходе всероссийского опроса ФОМ в январе 1999 г. Только 15% россиян согласились с утверждением, что городской (районный) лидер, избранный населением муниципального образования, *"руководствуется интересами избирателей"*. По мнению большей части респондентов, глава местного самоуправления их территории *"в своей деятельности руководствуется своими собственными интересами и интересами своего ближайшего окружения"* (43%). Довольно распространенным является также убеждение в несамостоятельности главы местного самоуправления города или района: 22% респондентов полагают, что он принимает решения в соответствии с *"указаниями областного (краевого, республиканского и т.д.) начальства"*.

Интересно отметить, что непосредственный "контакт" граждан с районным или городским "начальством" не добавляет авторитета местной власти. Среди тех, кто по каким-либо вопросам обращался за последний год в мэрию или районную администрацию, мнение, что главы этих органов руководствуются отнюдь не интересами своих избирателей, распространено больше, чем по выборке в целом.

Таким образом, в массовом сознании самоуправленческие органы низового уровня, с одной стороны, и городского (районного) - с другой, не объединяются в едином понятии "местное самоуправление". В местном самоуправлении "низового" уровня видят абсолютно "безвластную" структуру, от которой мало что зависит и деятельность которой, соответственно, оценивается невысоко. Суждения о работе местной власти районного и городского масштаба более позитивны. Однако она вряд ли воспринимается как "местное самоуправление" в полном смысле слова. Скорее, это власть, мало чем отличающаяся по своему характеру от государственной власти областного уровня.

В подтверждение вышесказанного можно привести данные опроса, проведенного среди жителей Омска в сентябре 1998 г. Оценки известности, влияния, доверия и т.п., "выставленные" каждым респондентом городской власти (мэру и представительному органу), имеют сильную корреляцию с оценками областной власти (губернатора и Законодательного собрания области), и очень слабую - с оценками федеральных органов и местного самоуправления "низового" уровня. Проще говоря, респонденты, доверяющие городской власти (мэру и представительному органу), как правило, позитивно относятся и к деятельности областной власти. Иными словами, областные и городские власти весьма часто воспринимаются горожанами как единая "власть", отличная от властных структур других уровней.

"Зоны" ответственности местного самоуправления

Судя по данным январского 1999 г. опроса ФОМ, лишь немногие россияне имеют ясное представление о функциях, которые следует выполнять органам местного самоуправления. Отсутствует, к примеру, единое мнение о том, кому должна быть подчинена местная милиция: 36% опрошенных считают, что она должна находиться в веде-

⁶ В ходе проводившегося в сентябре 1998 г. опроса ВЦИОМ, 18% респондентов назвали местные (городские, районные) власти "вполне заслуживающими доверия", 36% - "не вполне заслуживающими", и 30% - "вовсе не заслуживающими" его.

нии местных, 28% - центральных, а 22% - региональных властей. Нет единства и относительно того, кто должен отвечать за финансирование медицинских учреждений, находящихся на территории города или района: для 36% респондентов это - задача "центральной" власти; для 31% - местных, для 22% - региональных органов. Примерно так же распределились мнения и по вопросу о том, кто должен отвечать за выплату пенсий и пособий. С точки зрения 38% опрошенных, этим обязаны заниматься центральные власти, однако 34% респондентов полагают, выплата пенсий входит в компетенцию местной власти.

Таблица 4. Представления россиян о том, каким из органов власти следовало бы предоставить больше прав и полномочий (в %)*

	Население в целом	Потенциальный электорат**			
		Зюганова	Лебеда	Лужкова	Явлинского
Правительство РФ	17	15	20	27	26
Губернатор, глава администрации области, края (руководитель республики)	15	14	18	12	14
Государственная дума	15	30	14	11	17
Органы местного самоуправления (комитеты, советы, управы) микро-района, поселка, села	11	9	13	12	12
Мэр, глава администрации города (района)	10	6	11	16	11
Законодательное собрание области (края, республики)	4	4	4	3	6
Президент РФ	3	2	4	5	4
Совет Федерации	3	3	6	3	5
Никому из перечисленных	9	9	6	5	4
затрудняюсь ответить	31	26	24	26	20

* Допускалось не более 2-х ответов

Источник: Фонд "Общественное мнение", "Социологические сообщения", 16, IX, 1998, №88.

Примечательно, что россияне не только плохо себе представляют "зону" ответственности самоуправленческих структур, но и не стремятся к увеличению их властных возможностей. Причем это касается органов как низового, так и городского (районного) уровня. В ходе сентябрьского 1998г. опроса ФОМ выяснилось, что расширение полномочий органов местного самоуправления считают приоритетной задачей примерно 10-11% респондентов (см. табл. 4). Гораздо большей популярностью пользуется) идея о предоставлении дополнительных прав федеральным и региональным органам власти (ее поддерживают 32% и 19% респондентов соответственно). Причина, скорее всего, заключается в том, что россияне, не очень веря в способность местного самоуправления решить их насущные проблемы, связывают свои ожидания преимущественно с деятельностью органов власти федерального и областного (республиканского) уровней.

О выборности и независимости местной власти

Несмотря на очевидно слабое понимание принципа разделения властей, сущности и возможностей местного самоуправления, население обладает рядом довольно определенных представлений о том, на каких принципах должна "строиться" местная власть.

Так, абсолютное большинство россиян видит местное самоуправление институтом выборным и в максимальной степени независимым от власти федерального уровня. В опросе, проведенном ФОМ в январе 1999 г., 62% респондентов согласились с тезисом, что *Президент страны не должен обладать правом отстранять от должности избранного населением городского (районного) руководителя, даже если тот не справляется со своими обязанностями*. Только четверть опрошенных (25%) продемонстрировало готовность признать за президентской властью такие полномочия.

Правда, судя по данным упоминавшегося выше воронежского опроса, население, решительно отстаивающее независимость местной власти от федеральной, не столь категорично относится к возможности вмешательства в дела местного самоуправления региональных властных структур. Так, хотя значительная часть жителей города (46%) видит в прямых выборах глав районных администраций наиболее предпочтительный способ формирования местной власти, многим не чужда мысль о назначении руководителей районов органами региональной власти - губернатором (20%) или областной Думой (17%).

Несмотря на поддержку принципа выборности местной власти, россияне, как показывают данные некоторых опросов, не проявляют особой готовности решительно отстаивать и защищать его. В этом плане весьма показательным отношением наших соотечественников к отмене результатов выборов мэра в Нижнем Новгороде (опрос ФОМ проводился в апреле 1998 г., когда события, связанные с отменой результатов выборов, широко обсуждались в прессе). Значительная часть респондентов либо просто не обратила внимания на это событие (20%), либо не смогла сформулировать свое отношение к действиям федеральной власти (21%), мнение же остальных разделилось практически поровну: 29% опрошенных высказались против отмены результатов выборов и примерно столько же одобрили ее.

Потенциал развития местного самоуправления

Готовность населения к самоорганизации для решения местных проблем во многом определяет действенность и эффективность работы местного самоуправления, его сущность как власти, создаваемой и контролируемой "снизу", имеющей наиболее тесные связи с населением.

По данным опросов ФОМ (лето-осень 1997 г., январь 1999 г.), многие россияне - 30-34% - готовы участвовать в работе низовых самоуправленческих структур. Правда, большая часть респондентов (56-60%) *"не собирается"* принимать участие в решении местных проблем⁷. О своей готовности включиться в работу органов местного самоуправления сравнительно часто заявляют представители молодого поколения, лица с высоким уровнем образования. Вопреки ожиданиям, сколько-нибудь существенных различий между жителями мегаполисов и больших городов, с одной стороны, и малых городов и сел - с другой, по этому показателю практически не просматривается.

Проведенные исследования показывают, что сами россияне не очень верят в реальность самоорганизации и действенность работы органов общественного самоуправления, в частности, контролирующей работу коммунальных служб. В гораздо большей

⁷ Аналогичные результаты были получены к ходе всероссийского опроса ФОМ (ноябрь 1997г.) о роли и возможностях органов местного самоуправления и проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства.

степени они склонны рассчитывать на традиционные структуры: по мнению большинства респондентов, *"местными проблемами должны заниматься уже существующие органы городского хозяйства (ЖЭКи, РЭУ)"*. Только 23% полагают, что *"жители городских кварталов, улиц должны самостоятельно (через выборные домовые комитеты, собрания своих представителей) контролировать решение проблем местного жилищно-коммунального хозяйства"*.

Особенно низкий самоуправленческий потенциал продемонстрировали жители Москвы и Санкт-Петербурга. Почти 73% респондентов из названных городов не проявили никакого желания участвовать в работе органов, которые решали бы проблемы их квартала, улицы, дома. При этом подавляющее большинство москвичей и питерцев (75%) твердо убеждены, что местными проблемами должны заниматься такие органы городского хозяйства, как ЖЭКи, РЭУ и т.д., а не товарищества и объединения местных жителей (сторонников последней точки зрения оказалось лишь 14%).

Итак, согласно опросам общественного мнения, наши соотечественники проводят четкую границу между местным самоуправлением, действующем на "низовом" уровне (в микрорайонах городов, поселках, селах), и городской и районной администрацией. Самоуправленческие структуры "низового" уровня не воспринимаются общественным сознанием в качестве власти, от которой зависит решение проблем местного сообщества. Контакты населения с органами местного самоуправления нечасты, оценка их деятельности невысока. Важно отметить, что местное самоуправление этого уровня видится скорее институтом муниципального управления, нежели органом народовластия, создаваемым населением для решения своих проблем. При этом у россиян отсутствует сколько-нибудь выраженная готовность к самоорганизации для решения местных вопросов.

О деятельности глав городских и районных администраций населению известно больше, чем о работе "низовых" структур, и доверие к ним относительно высоко. Однако близость в восприятии местного самоуправления городского и районного уровней и государственной власти субъектов Федерации заставляет предположить, что значительная часть жителей нашей страны не рассматривает городскую (районную) власть в качестве института местного самоуправления и не осознает разницы между государственным управлением и самоуправлением.