

Если ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления?

Is there a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government?

Петухов Р.В.

*кандидат юридических наук,
магистр социологии, старший научный сотрудник
Института социологии Федерального научно-исследовательского
центра РАН,
сопредседатель Комиссии по территориальному
развитию местного самоуправления и местных сообществ
Федерального экспертного совета при ОАТОС*

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о том, есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления.

Ключевые слова: доверие граждан; конституционные поправки; местное самоуправление; национальные проекты; органы местного самоуправления.

Abstract: The article considers the question of whether there is a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government.

Key words: trust of citizens; constitutional amendments; local government; national projects; local government bodies

На сегодняшний день остается неясным, какие изменения будут ждать муниципальную сферу после вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹. На этапе обсуждения конституционных поправок высказывались самые разные мнения об их возможных последствиях для местного самоуправления. Представляется, что многие из внесенных в Конституцию новелл могут трактоваться несколькими принципиально разными способами. Например, в части 3 статьи 132 Конституции, предусматривающей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, можно усмотреть как признаки огосударствления муниципального уровня власти, так и закрепление одного из базовых постулатов доктрины отечественного муниципального права², неоднократно подтвержденного решениями Конституционного Суда РФ³. Поэтому окончательное правовое и политическое содержание вносимые в Конституцию изменения приобретут только в процессе их закрепления в действующем федеральном и региональном законодательстве, а возможно и только после того, как начнет складываться соответствующая правоприменительная практика.

Дальнейшая судьба местного самоуправления на сегодняшний день не определена, и многое будет зависеть от того, какую позицию займет руководство страны и профильные федеральные органы власти при разработке законодательных актов, обеспечивающих реализацию новых конституционных норм. Учитывая эту неоднозначность важным, представляется разобраться в том, почему вообще потребовалось вносить изменения в конституционную основу функционирования местной власти. Представляется, что речь может идти о сочетании, как минимум, трех факторов – это, во-первых, недовольство руководства страны ходом выполнения национальных проектов, «буксующих» из-за неэффективности межуровневого взаимодействия, во-вторых, желание глав субъектов Российской Федерации консолидировать властные полномочия и получить полный контроль над всеми экономическими и политическими ресурсами в пределах своих регионов и, в-третьих, негативный образ местной власти, сформировавшийся в массовом сознании.

На сегодняшний день анализировать первые два фактора можно лишь по косвенным признакам, не дающим возможности для более-менее достоверной оценки причинно-следственных связей. Поэтому настоящая статья будет сфокусирована на третьем факторе, поддающемся эмпирической проверке и исключающем разного рода конспирологические версии. Тем более что автор настоящей статьи полагает, что для любой современной страны, определяющей является именно общественная оценка действий тех или иных властных институтов, а не субъективное мнение отдельных политиков, пуск и главы государства. Жизнеспособность любой юридической фикции, а органы власти также, как и любые другие организации, являются идеальными сущностями, в конечном счете, зависит от отношения к ней общества.

Опросы общественного мнения на протяжении многих лет демонстрируют крайне низкий уровень доверия граждан к органам местного самоуправления (об этом подробнее будет сказано ниже), и руководство страны не может об этом не знать и не замечать. Это наталкивает на мысль о том, что первое публичное проявление президентского недовольства практикой взаимного перекалывания ответственности за проблемы при реализации национальных проектов между региональными и местными властями не случайно было озвучено во время встречи Владимира Путина с общественностью Калининградской области. Мероприятие проходило 31 октября 2019 г. и предваряло заседание президиума Госсовета, посвященного задачам субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения⁴. Общаясь с общественниками, глава государства отметил, что отсутствие взаимодействия между федеральным, региональным и местным органами власти нередко приводит к перекалыванию ответственности друг на друга и тормозит выполнение важных для страны проектов. Именно на этой встрече впервые была озвучена мысль о необходимости преодоления разрыва между муниципальным и государственным уровнями власти.

Выбранный для этого заявления формат наталкивает на мысль о том, что, делаясь с общественниками своим недовольством работой местных властей, Президент обращается в их лице ко всему обществу, в котором он видит союзника в продвижении запланированных реформ. И для этого у главы государства есть основания, так как социологические исследования последних 5-6 лет демонстрируют последовательное разрушение общественного доверия к органам местного самоуправления. Например, согласно данным всероссийского опроса, проведенного в июне 2019 г. Институтом социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (ФНИСЦ РАН) совместно с Ассоциацией российских банков⁵, о своем недоверии органам местного самоуправления заявляла половина респондентов, в то время как доверие к ним испытывает лишь четверть опрошенных. Как видно из нижеследующего рисунка, объединяющего данные о доверии к основным институтам власти начиная с осени 2014 г.⁶, уровень доверия к органам местного самоуправления стабильно имеет один из самых низких показателей и мало подвержен положительной динамике.

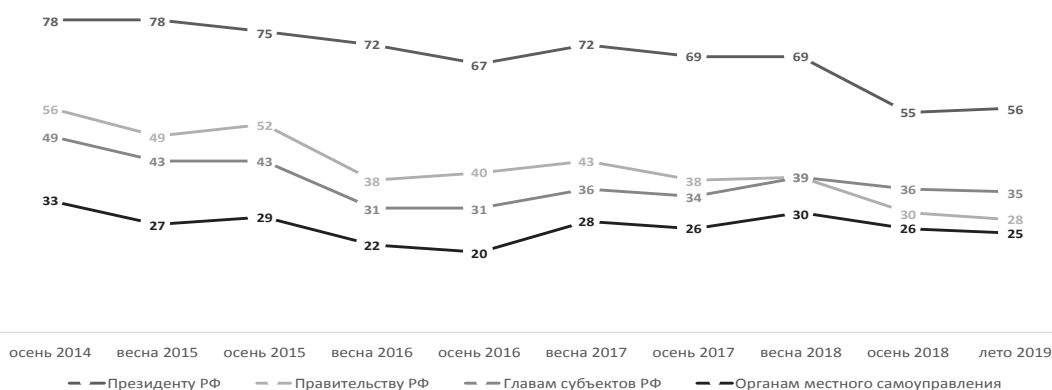


Рисунок 1. Динамика уровня доверия основным властным институтам, 2014 – 2019 гг., %

Исследования также показывают, что доверие к органам местного самоуправления мало зависит от типа поселения, в котором проживают респонденты. Из этого можно сделать вывод о том, что показатель доверия / недоверия не чувствителен к особенностям территориальной организации местного самоуправления и видовым отличиям муниципальных образований. Это, в свою очередь, дает основания говорить о том, что недоверие к местной власти носит институциональный характер.

Однако, низкий уровень доверия к муниципальным властям не является единственным показателем, позволяющим делать вывод о негативности их образа в массовом сознании. Так, данные мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН (октябрь 2018 г.), часть вопросов которого была посвящена восприятию коррупции, свидетельствует о том, что большинство респондентов оценивает власть на местах как наиболее коррумпированную (см. рис. 2). При этом респонденты, проживающие в административных центрах субъектов Российской Федерации, заметно чаще, чем в среднем по выборке, заявляют о коррумпированности местной власти (60% против 50%). И, напротив, жители сельской местности и райцентров заметно реже, чем в среднем по выборке, высказывают такое мнение (40% и 47%, соответственно).



Рисунок 2. Распределение ответов на вопрос о том, какие сферы и институты в современной России, по мнению респондентов, в наибольшей степени поражены коррупцией, октябрь 2018 г., %

Естественно, распространенность в массовом сознании представления о коррумпированности местных властей влияет на уровень институционального доверия к ним (см. табл. 2). Так, в группе респондентов, оценивающих власть на местах как наиболее коррумпированную, меньше доверяющих органам местного самоуправления, чем в целом по выборке (на 5 п.п.) и, напротив, больше – не доверяющих (на 7 п.п.). Однако, в наибольшей степени на доверие к местным властям влияет личный коррупционный опыт. Из данных, представленных в таблице 2, видно, что среди тех, кто неоднократно давал взятки для решения своих проблем, заметно меньше доверяющих (на 7 п.п.) и больше не доверяющих (на 9 п.п.) органам местного самоуправления, чем в целом по выборке.

Таблица 2

Уровень доверия / недоверия к органам местного самоуправления в группе респондентов оценивающих власть на местах в качестве наиболее коррумпированной и в зависимости от личного коррупционного опыта, октябрь 2008 г., %

	В целом по выборке	В группе респондентов, оценивающих власть на местах в качестве наиболее коррумпированной	Приходилось ли Вам давать деньги, подарки людям, от которых зависело решение ваших проблем?			
			Да, и нередко	Да, но это были единичные случаи	Нет, не приходилось никогда	Не хотелось бы отвечать на этот вопрос
Доверяют органам местного самоуправления	26	21	19	25	28	29
Не доверяют органам местного самоуправления	51	58	60	51	50	43
Затруднились ответить	24	22	21	24	22	28

Приведенные выше данные, хотя и носят обобщенный характер, тем не менее, являются отражением в общественном мнении реально существующих проблем в организации местного самоуправления. Более того, на их основании не только ставить «диагноз» местному самоуправлению, но получить некоторую информацию о причинах поразившей его «болезни».

Например, согласно данным 7 волны мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН (октябрь 2017 г.) 65% опрошенных отрицательно ответили на вопрос о наличии у российских граждан возможности влиять на политику муниципальных властей. Противоположной точки зрения придерживается почти в два раза меньше опрошенных (35%). Столь существенный дисбаланс в оценках открытости местных органов власти для участия жителей свидетельствует о существенном расхождении между реальной практикой муниципального управления и идеальной моделью местного самоуправления, сложившийся в отечественной доктрине муниципального право, являющейся в нашей стране основным источником теоретического знания в этой сфере.

Напомним, что в литературе традиционно в качестве ключевой особенности и отличительного признака местного самоуправления указывается наличие у жителей муниципальных образований возможности либо самостоятельно решать вопросы местного значения (вопросы жизнеобеспечения территориального публичного коллектива), либо участвовать в их решении органами местного самоуправления⁷. При этом, как справедливо отмечает В.И. Васильев, самостоятельное решение вопросов местного значения – это «не совет, не рекомендация, не просто мнение, но властное вершение» и «окончательное определение дела»⁸. К сожалению, данные опросов общественному мнению рисуют иную картину, в которой муниципальные органы власти отчуждены от местных жителей.

И все же, несмотря на низкий уровень институционального доверия к местным органам власти и общую негативность их образа в массовом сознании, приведенные выше данные опросов общественного мнения являются лишь одной из составляющих сложно устроенного отношения общества к местному самоуправлению. Фиксируемый негативизм является следствием серьезных проблем с организацией публичной власти на локальном уровне. Представляется, однако, что накопленное в обществе недовольство практикой функционирования муниципальных органов власти, не равнозначно полному разочарованию

в идеи местного самоуправления. Следовательно, оно не может и не должно трактоваться как запрос на огосударствление власти на местах. В поддержку этого тезиса могут быть высказаны, как минимум, три следующих аргумента.

Во-первых, значительная часть системных проблем в организации муниципальной власти связана с действиями и процессами внешними по отношению к системе местного самоуправления. Перечень ключевых проблем в организации местного самоуправления был сформулирован научно-экспертным сообществом и практиками муниципального управления еще в 2013 г. в ходе подготовки к Всероссийскому съезду муниципальных образований. В принятых по итогам этого мероприятия «Основных направлениях развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период» были перечислены следующие проблемы:

- нестабильность законодательства,
- некачественное разграничение полномочий (их пересечение, дублирование, ошибки с определением уровня целесообразного исполнения),
- недофинансированность муниципальной власти (несоответствие расходных обязательств и доходных источников),
- кадровый голод.

Очевидным представляется тот факт, что решение каждой из этих проблем находится вне компетенции и возможностей местных органов власти и требует целенаправленных усилий со стороны всего государственного аппарата. Также не вызывает сомнения и то, что по прошествии семи лет с момента принятия «Основных направлений...», ни одна из перечисленных в них проблем не была решена. Более того, начавшийся в 2014 г. экономический кризис только усилил их негативное влияние.

Наиболее фундаментальной для развития местного самоуправления проблемой остается действующая модель межбюджетных отношений. Она практически не оставляет муниципальным властям шанса на интенсивное экономическое развитие муниципальных образований. Недофинансированность муниципальных бюджетов имеет множество негативных последствий, основными из которых, как представляется, являются подрыв самостоятельности органов местного самоуправления⁹ и разрушение институционального доверия к ним.

Ограниченность ресурсов приводит к тому, что между формально закрепленными за муниципалитетами полномочиями, т.е. теми обязанностями, исполнения которых ожидают граждане, и реально имеющимися в их распоряжении ресурсами, возникает существенное несовпадение. Между тем, опыт непосредственного взаимодействия человека с публичным институтом рассматривается социальной наукой, наряду с информацией, получаемой из СМИ, в качестве решающего фактора для возникновения институционального доверия¹⁰. Соответственно житель, обращаясь в конкретную местную администрацию или иной муниципальный орган власти, и не получая от них удовлетворения своих требований, экстраполирует этот негативный опыт на всю систему местной власти. Когда производство такого негативного опыта становится массовым явлением, институциональное доверие к соответствующему властному институту начинает разрушаться.

Во-вторых, важным аргументом в поддержку тезиса о сохранении актуальности самоуправленческой идеи для современной России является несовпадение между сложившимся в массовом сознании негативно нагруженным образом муниципальных властей и фиксируемыми опросами общественного мнения нейтрально-позитивным отношением к местному самоуправлению, как к демократическому институту и политически значимому термину.

Так, в рамках опроса, проведенного Институтом социологии ФНИСЦ РАН в марте 2016 г. в ходе вышеназванного мониторингового исследования, респондентов спросили, как они оценивают степень важности тех или иных демократических институтов, а также различных прав и свобод для нормального функционирования общества. Как видно из приведенных ниже данных, большинство опрошенных (73% против 27%) относят местное самоуправление к числу важных демократических институтов. По степени важности оно

сопоставимо со свободой выезда за рубеж и немногим уступает свободе предпринимательства, при этом, опережая право на митинги и демонстрации, парламентские институты и многопартийность (см. рис. 3).

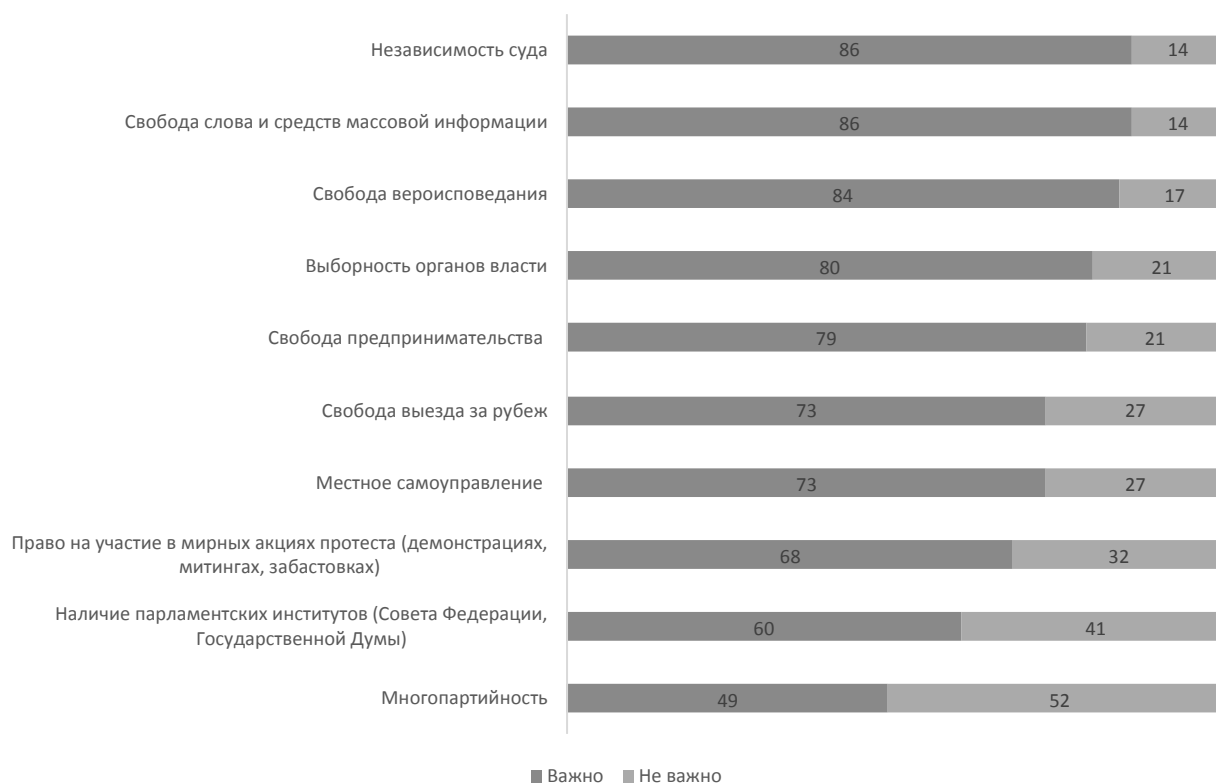


Рисунок 3. Оценка респондентами степени важности различных прав и свобод, демократических институтов, март 2016 г., %

В свою очередь, в рамках опроса, проведенного Институтом социологии ФНИСЦ РАН осенью 2018 г., оценивались ассоциации, вызываемые различными идейно-политическими понятиями-фреймами (всего оценивалось отношение к 37 понятиям). Результаты этого исследования также свидетельствуют о нейтрально-позитивном отношении респондентов к словосочетанию «местное самоуправление». Позитивные ассоциации оно вызывает у 25% опрошенных, нейтрально к нему относятся 56%, а негативно – 16%. При этом, лишь 2% от всех участников опроса сообщили, что они не понимают смысл этого словосочетания. Конечно, «местное самоуправление» не относится к числу безусловно положительно воспринимаемых понятий, таких как «справедливость» (вызывает положительные чувства у 84% опрошенных), «Россия» (79%), «свобода» (76%), «права человека» (73%), но оно, например, сопоставимо с понятием «власть», которое положительно оценивают 28% респондентов, при 50% нейтральных и 20% негативных оценок.

Нейтрально-позитивное отношение к местному самоуправлению, как к демократическому институту и политически нагруженному термину, при крайне низком уровне доверия муниципальным властям свидетельствует о том, что в массовом сознании сохраняются, пускай и не в ярко выраженной форме, идеализируемые представления о местном самоуправлении, не подвергшиеся разрушению крайне проблематичной организацией муниципальной власти в нашей стране. Это позволяет надеяться на восстановление позитивного отношения к местному самоуправлению в случае решения базовых для его развития проблем.

Наконец, в-третьих, исследования показывают, что в российском обществе формируется достаточно многочисленная социальная группа, способная в силу своей ориентации на самодостаточность и активизм, наполнить местное самоуправление новым содержанием. М.К. Горшков и Н.Н. Седова, исследуя феномен «самодостаточности» и

развития «активистского» типа мировоззрения россиян, предложили именовать носителей соответствующих ценностей «самодостаточными россиянами» и описали их, как людей, «принимающих ответственность за происходящее в жизни, уверенных в способности обеспечить себя и свою семью и не нуждающихся в поддержке государства»¹¹.

Согласно расчетам, проведенным на основе данных всероссийского опроса общественного мнения, проведенного Институтом социологии ФНИСЦ РАН совместно с Ассоциацией российских банков в июне 2019 г., доля самодостаточных в выборке этого исследования составляла 42%, при 30% патерналистски ориентированных респондентов и 28%, занимающих промежуточное положение. Отвечая на вопросы анкеты, «самодостаточные россияне» самоопределялись через такие качества, как самостоятельность, инициативность, предприимчивость, умение ставить и достигать своих целей, надеясь только на себя, а также готовность активно бороться за свои права и интересы.

На протяжении 2000-х «самодостаточная» часть населения была практически полностью деполитизирована и погружена в частную жизнь, решая задачу обеспечения собственного благосостояния. Однако, с середины 2010-х гг. у них постепенно начинает проявляться интерес к политике и политической деятельности. Представляется, что это происходит в контексте экономического кризиса, начавшегося в 2014 г., и является следствием осознания невозможности отстаивания своих частных интересов без их публичной артикуляции.

На сегодняшний день основным проявлением публичной активности самодостаточной части общества являются градостроительные и экологические протесты. Конфликты такого рода возникают в связи с вторжением городских властей и (или) поддерживаемых ими строительных компаний на территорию, рассматриваемую местными жителями в качестве неотъемлемой части их среды обитания. Такие действия воспринимаются самодостаточной частью общества как нарушение границ их частной жизни и приводят к быстрой протестной мобилизации¹². Практика показывает, что участие в акциях такого рода постепенно пробуждает в наиболее активной части протестующих критически ориентированный интерес к деятельности местных властей и, в целом, функционированию публичной власти. Правым, внешне выраженным результатом политизации «самодостаточной» части российского общества является наблюдаемый с 2016 г. приход в муниципальную и региональную политику общественных активистов-самовыдвиженцев.

На сегодняшний день муниципальные, региональные и федеральные власти относятся к такого рода политическим активистам с большим предубеждением и даже агрессией, т.к. подвергаются с их стороны острой критике. Между тем, как справедливо отмечает один из ведущих российских политических теоретиков О.В. Хархордин, адекватная реакция на появление в поле муниципальной политики неравнодушных и активных местных жителей выгодно, прежде всего, органам местного самоуправления¹³. Сотрудничая с общественными активистами, муниципальные власти не только повышают эффективность своей деятельности, но и получают шанс сделать видимыми для жителей все сложности и ограничения, с которыми они сталкиваются. Это, в свою очередь, позволяет им сохранить доверие и остаться легитимными в глазах местных жителей даже в случае невыполнения обязанностей, возложенных на них действующим законодательством. В целом же, не трудно заметить, что характерные для «самодостаточных» граждан качества (инициативность, неравнодушие и др.) очень близки ценностям местного самоуправления, предполагающим самостоятельное и под свою ответственность решение жителями вопросов местного значения. Возможно, что приход в муниципальную политику представителей этой группы позволит наполнить идеальную модель местного самоуправления реальным содержанием.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что социологические исследования на протяжении, как минимум, последних 5-6 лет демонстрируют негативное отношение общественного мнения к практической деятельности местных властей. И в этом смысле реформирование муниципальной сферы действительно является насущной задачей и будет, скорее всего, поддержано большей частью общества. Однако, просматривающийся за

поправками, предлагаемыми для внесения в действующую Конституцию Российской Федерации, курс на дальнейшее огосударствления местного самоуправления вряд ли соответствует истинным запросам российских граждан.

Значительная часть проблем, возникающих в практике муниципального управления, имеет причиной либо плохое качество законодательного регулирования, либо систематическую недостаточность средств местных бюджетов. Обе эти причины носят внешний по отношению к муниципальным образованиям характер и обусловлены решениями и действиями федеральных и региональных органов государственной власти. Соответственно, решение именно этих проблем должно стать основным направлением возможной муниципальной реформы.

Отметим, что нормализация финансового обеспечения позволит органам местного самоуправления не только наладить надлежащее оказание муниципальных услуг, но и станет залогом восстановления институционального доверия к ним. Конечно, только финансово-экономическими мерами общественное доверие к муниципальным властям не вернуть. Для этого необходимы, с одной стороны, реорганизация деятельности муниципальных органов власти в соответствии с принципами транспарентности и открытости для гражданского соучастия, а, с другой стороны, сохранение их выборности и территориальной доступности. Тем более, что опросы общественного мнения заставляют надеяться на приход в муниципальную политику представителей «самодостаточной» части общества, способной вдохнуть новую жизнь в российское местное самоуправление.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

² Например, см.: Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник / В. И. Васильев. — 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 46 – 47; Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. Москва: Проспект, 2015. С. 48 – 49; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. С. 5 – 6 и др.

³ В качестве примера можно привести одно из наиболее важных «муниципальных» решений Конституционного Суда Российской Федерации последних лет – Постановление от 01.12.2015 № 30-П по делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 51 ст. 35, ч. 2 и 31 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 11 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

⁴ Встреча с представителями общественности Калининградской области [Электронный документ]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/61941> (дата обращения 31.03.2020).

⁵ Опрос проведен по общероссийской выборке (N = 2000), репрезентировавшей население страны по региону проживания, а внутри него – по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения.

⁶ При составлении данного графика использованы данные мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах», в рамках которого в период с 2014 по 2018 гг. было проведено 9 волн опросов общественного мнения по общероссийской выборке (N = 4000), репрезентировавшей население страны по региону проживания, а внутри него – по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения, а также данные вышеназванного опроса 2019 г.

⁷ Например, см.: Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 269 – 270; Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРАМ, 2014. С. 16 – 17; Малько А.В., Корсаков С.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2015. С. 22 и др.

⁸ Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012 С. 41.

⁹ О потере самостоятельности местного уровня власти ввиду его финансовой зависимости от федеральных и региональных органов государственной власти подробнее см.: Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.

¹⁰ Штомпка П. Доверие – основа общества. М.: Логос, 2012. С. 366 – 367.

¹¹ Горшков М.К., Седова Н.Н. «Самодостаточные» россияне и их жизненные приоритеты // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 6.

¹² Подробнее см.: Колесников А., Волков Д. Самоорганизация гражданского общества в Москве. Мотивы, возможности и пределы политизации [Электронный документ]. URL: <https://carnegie.ru/2016/12/14/ru-pub-66437> (дата обращения 21.03.2020).

¹³ Хархордин О.В. Свобода не там. Есть ли у России республиканское будущее? [Электронный документ]. URL: <https://republic.ru/posts/88018> (дата обращения 02.04.2019).