

Динамика представлений населения российских муниципальных образований о местном самоуправлении (результаты социологических исследований, проведенных в Тверской области в 2009- 2020 гг.)

Майкова Элеонора Юрьевна – доктор философских наук, профессор, зав. каф. социологии и социальных технологий, проректор по учебной работе ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет»

Симонова Елена Валерьевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет»

Актуальность исследования представлений населения о местном самоуправлении связана с изменением векторов развития российской муниципальной системы после проведения реформы местных управленческих структур 2014-2015 гг. («малой» муниципальной реформы, согласно терминологии Р.Ф. Туровского). До начала 2010-х гг. предпринимались попытки формирования децентрализованной системы управления российскими территориями, местное самоуправление провозглашалось как самостоятельный, независимый от государства уровень управления, субъектом которого являются местные сообщества. С 2014-2015 гг. фиксируются тенденции к укреплению управленческой вертикали и централизации власти. Появляется возможность на законных основаниях практически ликвидировать поселенческий уровень местного самоуправления, максимально сузить сферу применения выборных процедур при формировании муниципальных органов, усилить влияние региональной власти на управленческие процессы на местах, что противоречит самой природе местного самоуправления. Поэтому становится важным:

- 1) выявить, существуют ли какие-либо социокультурные основания процессов вертикализации и централизации власти;
- 2) проанализировать потенциал разворачивания самоуправленческих тенденций в управлении российскими территориями и местными сообществами.

Цель исследования – анализ динамики представлений населения российских муниципальных образований о местном самоуправлении в период с 2009 по 2020 гг., выявление степени соответствия процессов, происходящих в системе местного самоуправления, ценностям и ожиданиям российских граждан.

Теоретико-методологическая база исследования:

- 1) комплексный подход (как синтез эвристического потенциала системного, социологического, социально-антропологического, социально-психологического и др. подходов);
- 2) теория социального становления (П. Штомпка);
- 3) теория типов политических культур (Г.А. Алмонд, С. Верба);
- 4) концепция патернализма (Г. Дворкин, Т.Ф. Ермоленко, Дж. Файнберг и др.);
- 5) концепция гражданского активизма (Р. Дарендорф, Х. Линц, С.В. Патрушев, В.В. Петухов, В.М. Сергеев, М.В. Яковлев и др.).

Методика исследования:

1) социологический мониторинг представлений жителей Тверской области о местном самоуправлении.

Метод – формализованное интервьюирование.

Объем выборки: 2009-11 гг. – по 400 чел.; 2012 г. – 624 чел.; 2013 г. – 628 чел.; 2014 г. – 633 чел.; 2015 г. – 739 чел.; 2016 г. – 1043 чел.; 2017 г. – 1099 чел.; 2018 г. – 1083 чел.; 2019 г. – 682 чел.; 2020 г. – 942 чел. (статистическая погрешность – 4%);

2) экспертный опрос глав МО (2 этапа: 1) июль-декабрь 2019 г. – опрос преимущественно глав МО поселенческого уровня; 2) июнь-сентябрь 2020 г. – опрос преимущественно глав городских и муниципальных округов, муниципальных районов). Объем выборки – 129 человек.

Методы – формализованное интервьюирование (111 чел.), глубинное интервьюирование (18 чел.)

Эмпирические исследования 2009-2016 гг. проводились при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ (научно-исследовательские проекты:

- 1) № 01201051019 – Разработка теоретических основ развития системы местного самоуправления в современной России;
- 2) № 01201260076 – Институциональное развитие региональной системы местного самоуправления: потенциал и перспективы модернизации;
- 3) № 114111140129 – Потенциал развития и перспективы модернизации региональной системы местного самоуправления: институциональный анализ).

Исследования 2018-2020 гг. были проведены при финансовой поддержке РФФИ (научно-исследовательский проект № 18-011-01240 А – Региональные модели местного самоуправления в современной России: закономерности развития муниципальных практик).

Изменения в законодательстве, регламентирующем местное самоуправление:

С 2003 г. система местного самоуправления регламентировалась Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым 06.10.2003 г.

С 2014 г. вносились поправки. Субъектам РФ было предоставлено право определять своими законами способы формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, способы избрания глав муниципальных образований, территориальную организацию местного самоуправления (укрупнять муниципалитеты, упразднить поселенческий уровень).

Модели территориальной организации местного самоуправления:

- 1) муниципальные районы;
- 2) сельские поселения;
- 3) городские поселения;
- 4) городские округа;
- 5) городские округа с внутригородским делением;
- 6) внутригородские районы городских округов с внутригородским делением;
- 7) внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

После 2014 г. допускаются преобразования муниципальных районов с входящими в их состав городскими и сельскими поселениями в городские (а с 2019 г. в муниципальные) округа. Города и сельские поселения в таких округах не являются самостоятельными муниципалитетами. Здесь ликвидирован поселенческий уровень, модель одноуровневая.

В результате преобразований общее количество МО в России сократилось с 22777 (на 1 января 2014 г.) до 20797 (на 1 марта 2020 г.).

При этом, сокращается количество городских (2014 г. – 1660; 2020 г. – 1390) и сельских поселений (2014 г. – 18525; 2020 г. – 16780), муниципальных районов (2014 г. – 1815; 2020 г. – 1663) и, напротив, наблюдается рост городских (2014 г. – 520; 2020 г. – 635) и муниципальных округов (2014 г. – 0; 2020 г. – 43).

Модели избрания глав местного самоуправления после 2014 г.

1) высшее должностное лицо МСУ избирается населением в ходе прямых выборов и осуществляет полномочия главы местной администрации, либо становится председателем представительного органа МО (в этом случае глава местной администрации (сити-менеджер) назначается по конкурсу);

2) глава МО избирается представительным органом МСУ из своего состава и является его председателем (глава местной администрации (сити-менеджер) назначается представительным органом по конкурсу), либо возглавляет местную администрацию (полномочия его как депутата представительного органа муниципалитета в данном случае прекращаются). При этом, в поселениях, в которых полномочия представительного органа МО осуществляются сходом граждан, глава МСУ избирается на местном сходе и исполняет полномочия главы администрации;

3) глава муниципалитета избирается представительным органом из числа кандидатов, определенных конкурсной комиссией. Порядок формирования конкурсной комиссии предполагает назначение половины ее членов представительным органом муниципалитета, а другой половины – высшим должностным лицом субъекта РФ или главой муниципального района (в зависимости от типа муниципального образования). В случае избрания главы муниципалитета по конкурсу он возглавляет местную администрацию.

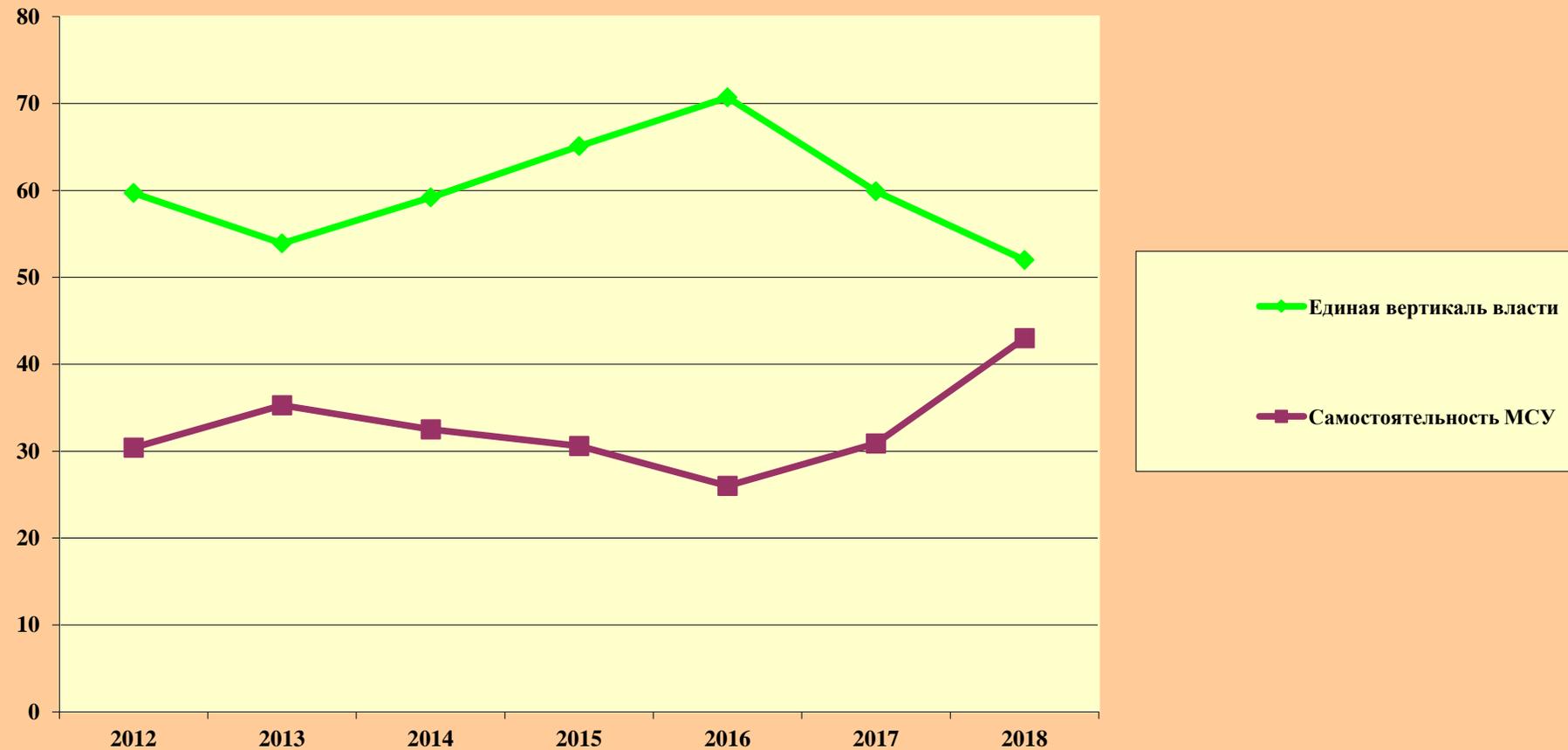
Согласно данным Минюста России, в течение последних лет все более снижается количество муниципальных образований, применяющих процедуры прямых выборов, и, напротив, растет число муниципалитетов, использующих выборы глав МСУ депутатами представительного органа (из своего состава или по конкурсу). Так, в 2020 г. 24,0 % глав МО были избраны на прямых выборах (2015 г. – 28,5 %), на сходах – 0,3 % (2015 г. – 0,3 %), депутатами представительных органов из своего состава – 41,1 % (2015 г. – 43,6 %), по конкурсу – 34,5 % (2015 г. – 27,7 %). Как видно, особенно ярко выражена тенденция к использованию конкурсной модели избрания глав МСУ.

Таким образом, мы фиксируем наличие определенных тенденций в эволюции моделей организации МСУ в современной России:

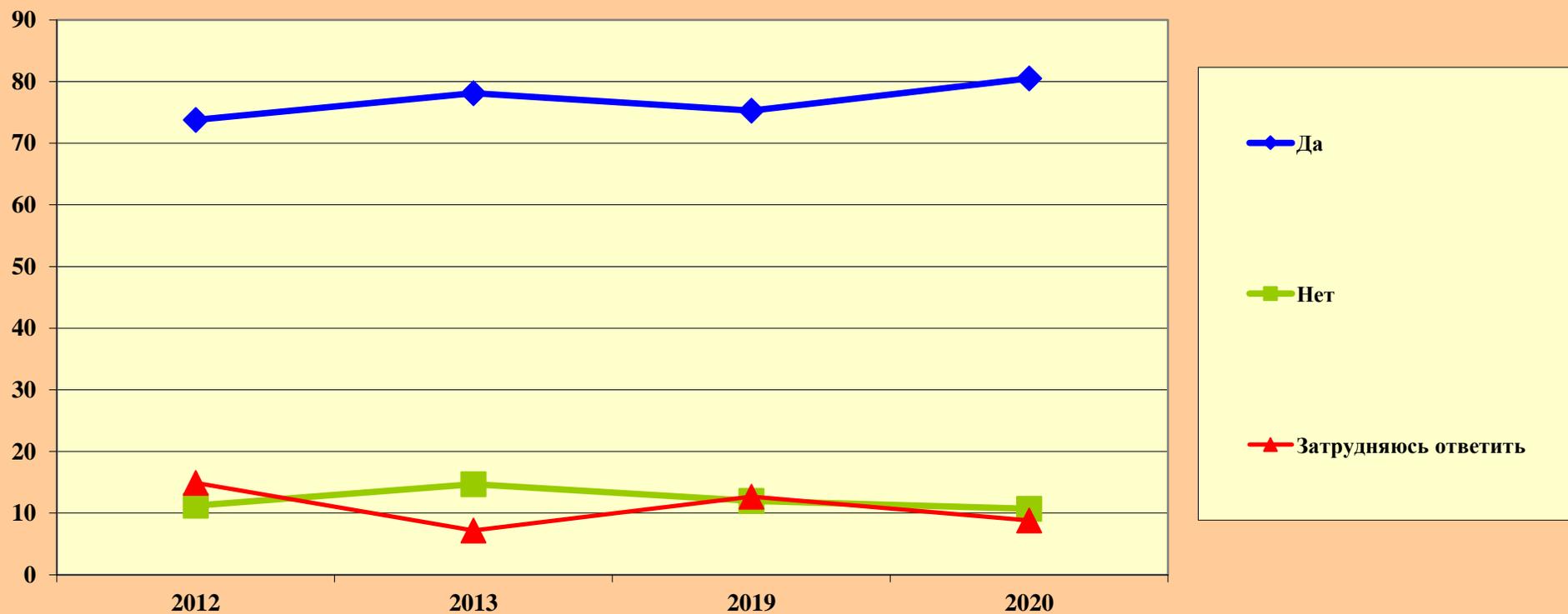
- 1) расширение практик, связанных с упразднением поселенческого уровня МСУ, а, значит, уход от двухуровневой модели его территориальной организации;
- 2) рост ориентаций к использованию конкурсной модели избрания глав МСУ, а, значит, встраивание органов МСУ в систему властно-управленческой вертикали;
- 3) ликвидация собственных администраций муниципалитетов поселенческого уровня, а, значит, утрата ими (в определенной степени) своей правовой и политической субъектности;
- 4) сужение сферы применения процедур прямых выборов, а, значит, отстранение населения от процедур формирования муниципальных органов и уменьшение возможностей для участия граждан в самоуправленческих практиках.

Возникает вопрос о том, существует ли какая-либо социокультурная основа данных процессов, соответствует ли формирующийся дизайн российской системы МСУ представлениям, установкам, ценностям членов муниципального социума. Ответ на данный вопрос требует обращения к анализу представлений населения о МСУ.

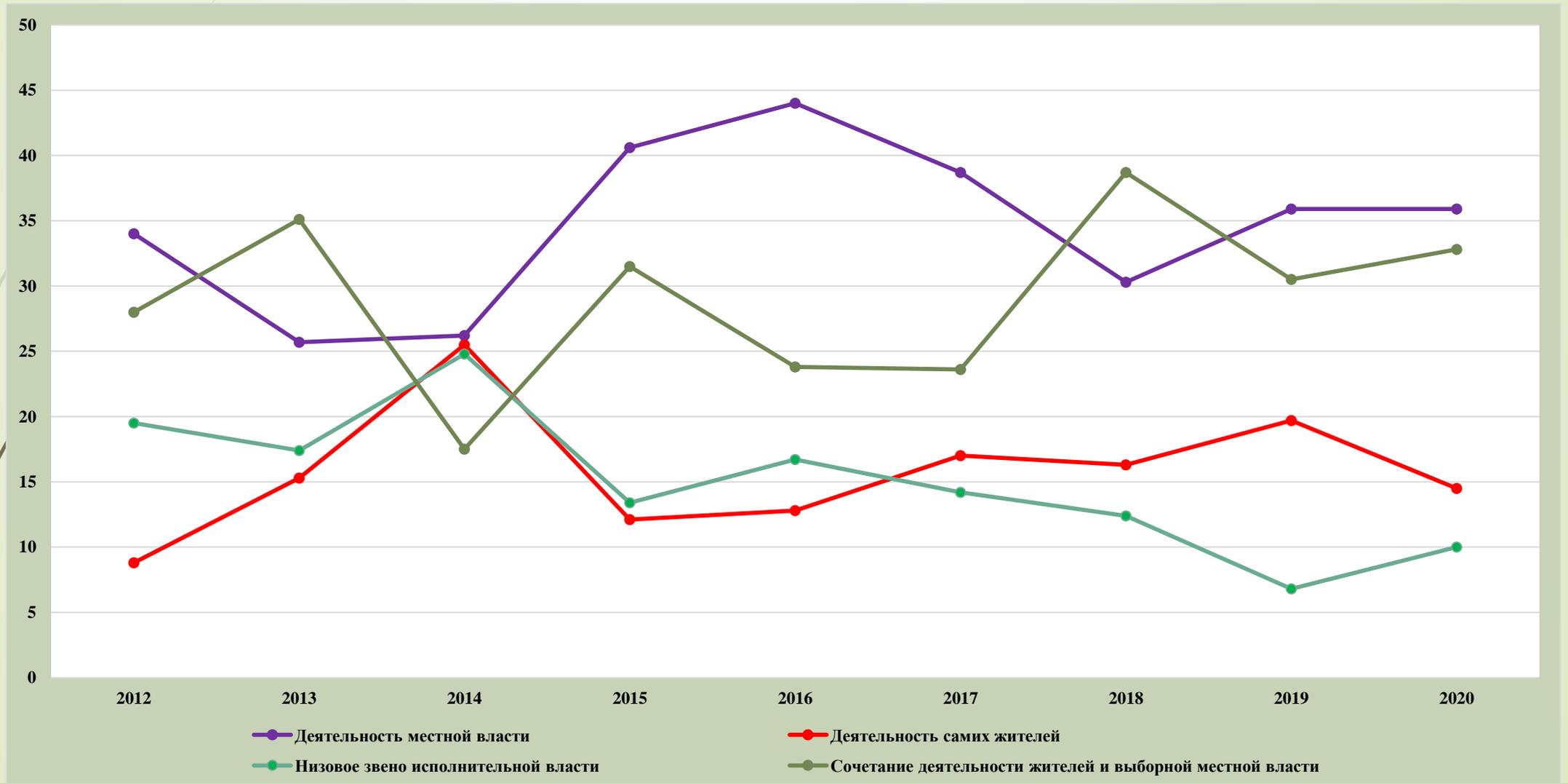
Динамика представлений населения Тверской области о моделях организации управления в Российской Федерации



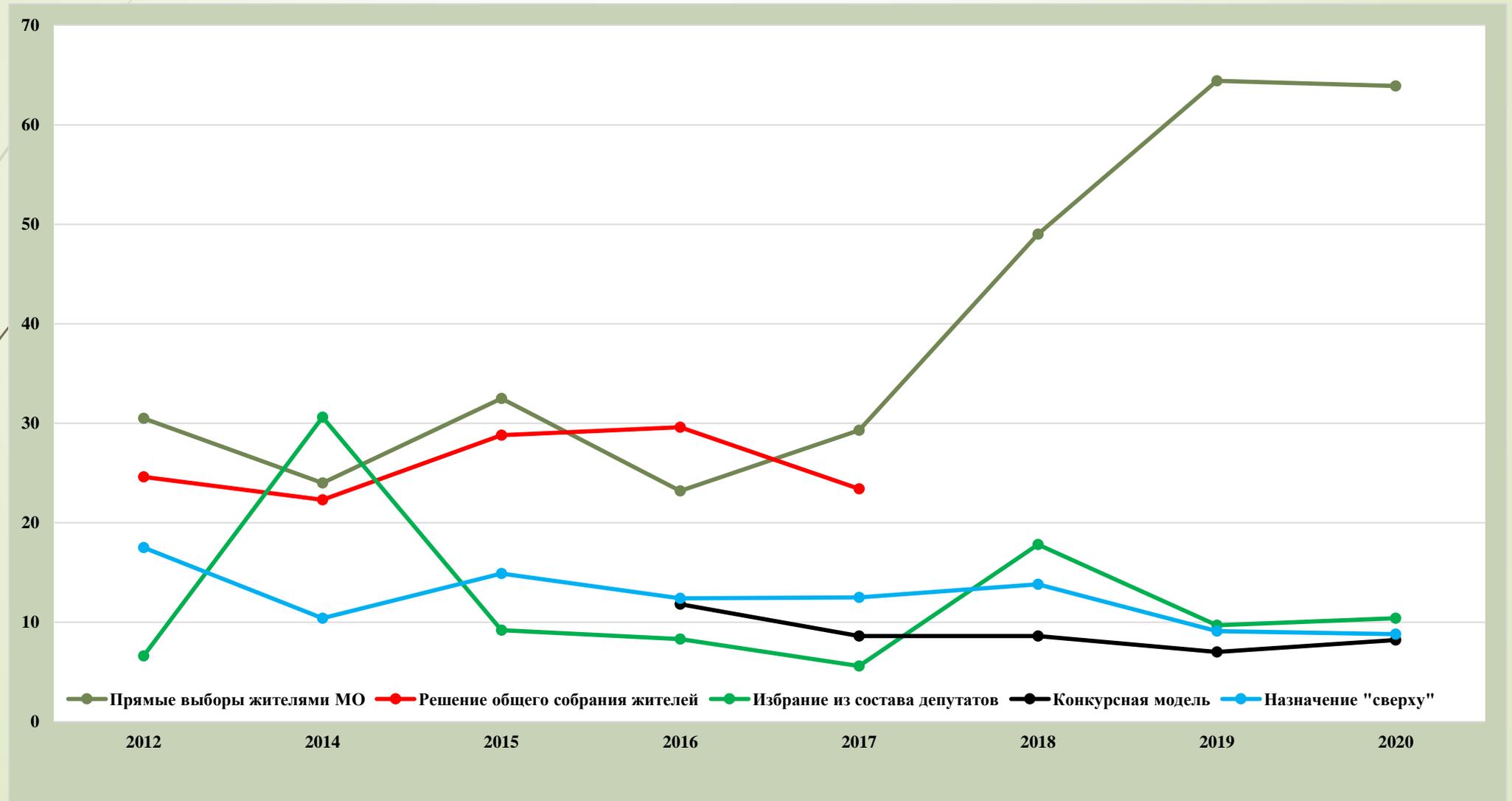
Должна ли система местного самоуправления подчиняться органам государственной власти различного уровня?



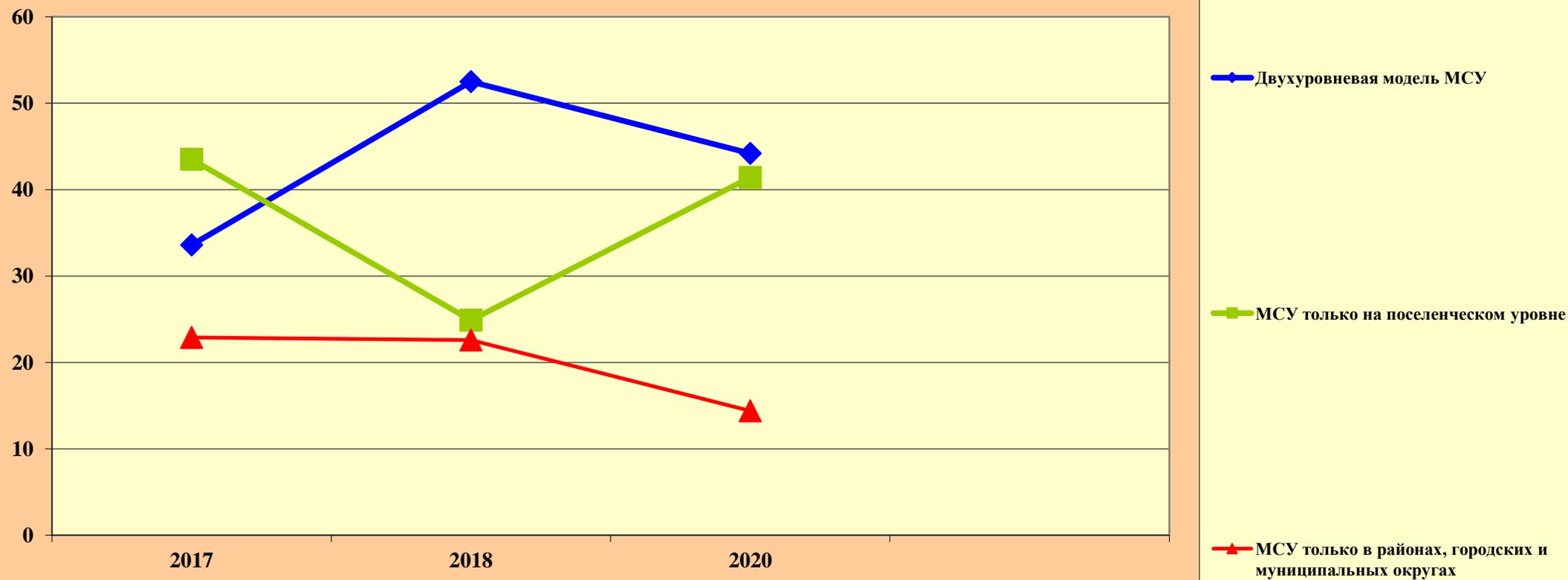
Динамика представлений населения о МСУ



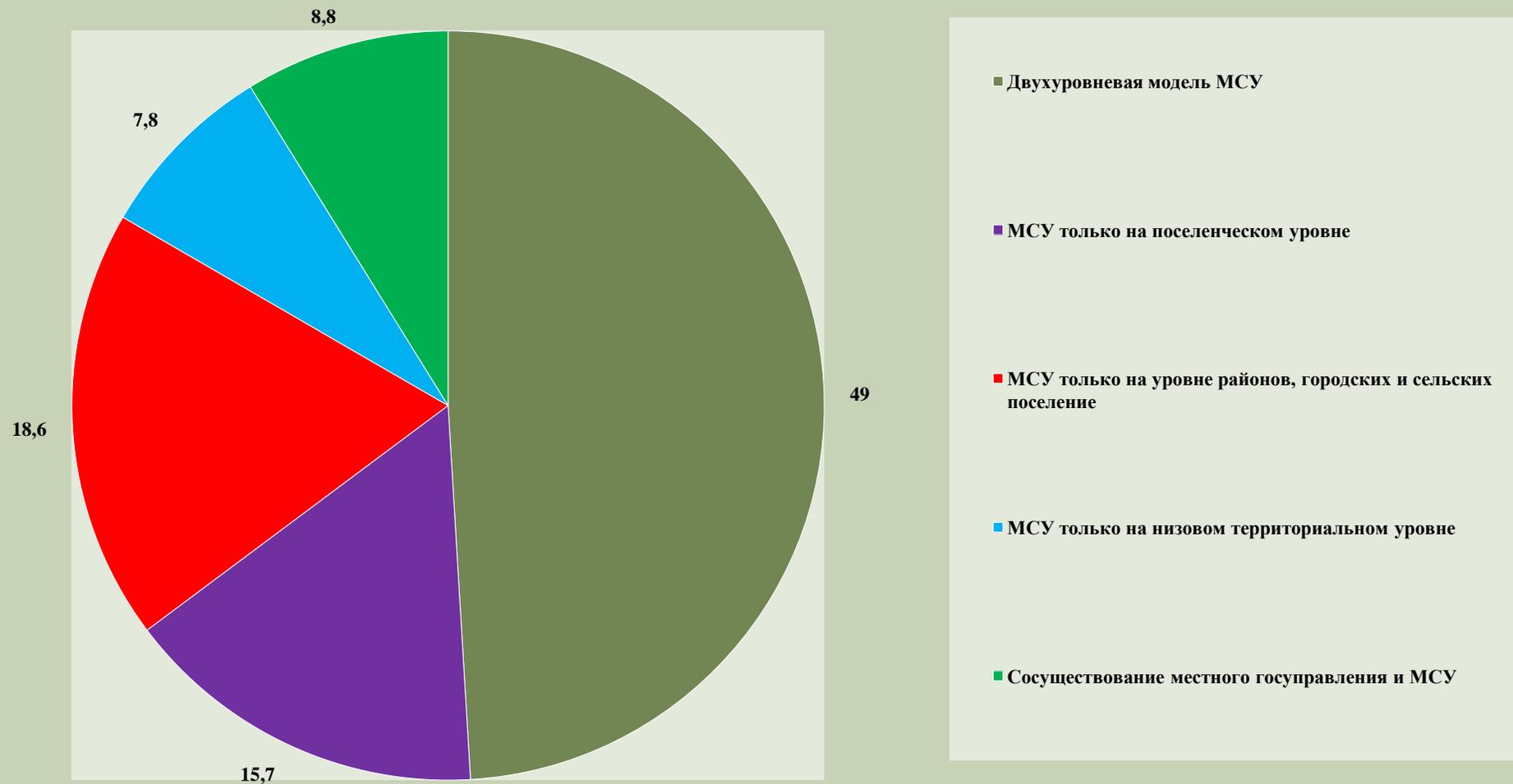
Динамика оценки населением методов замещения должности главы МСУ



Представления населения о территориальной организации МСУ



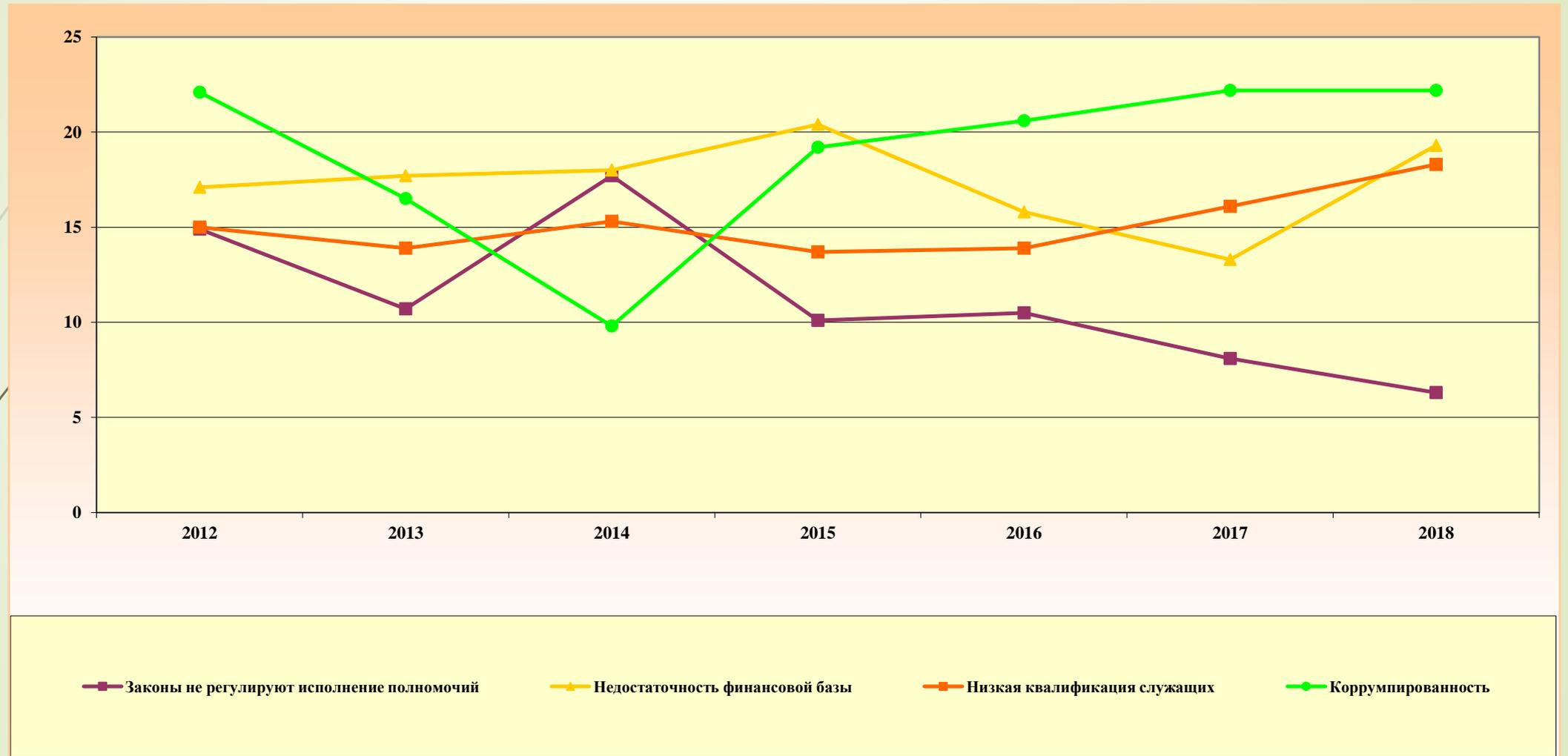
Представления глав МО о территориальной организации МСУ



Факторы, оказывающие влияние на эффективное развитие муниципального образования

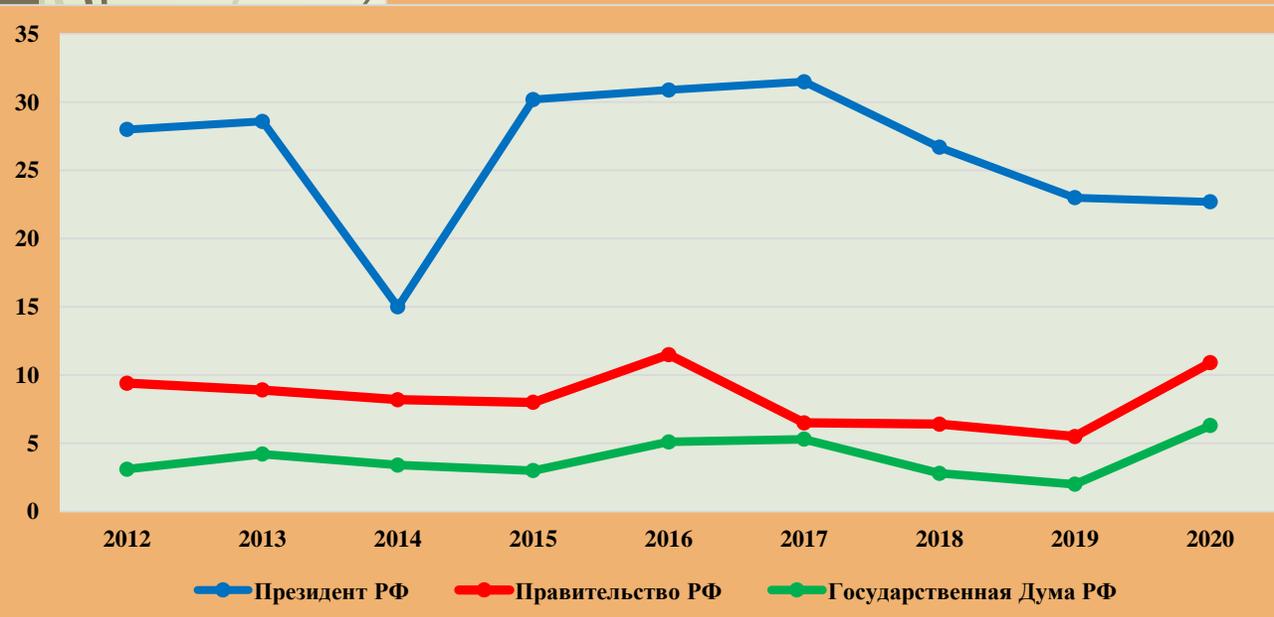
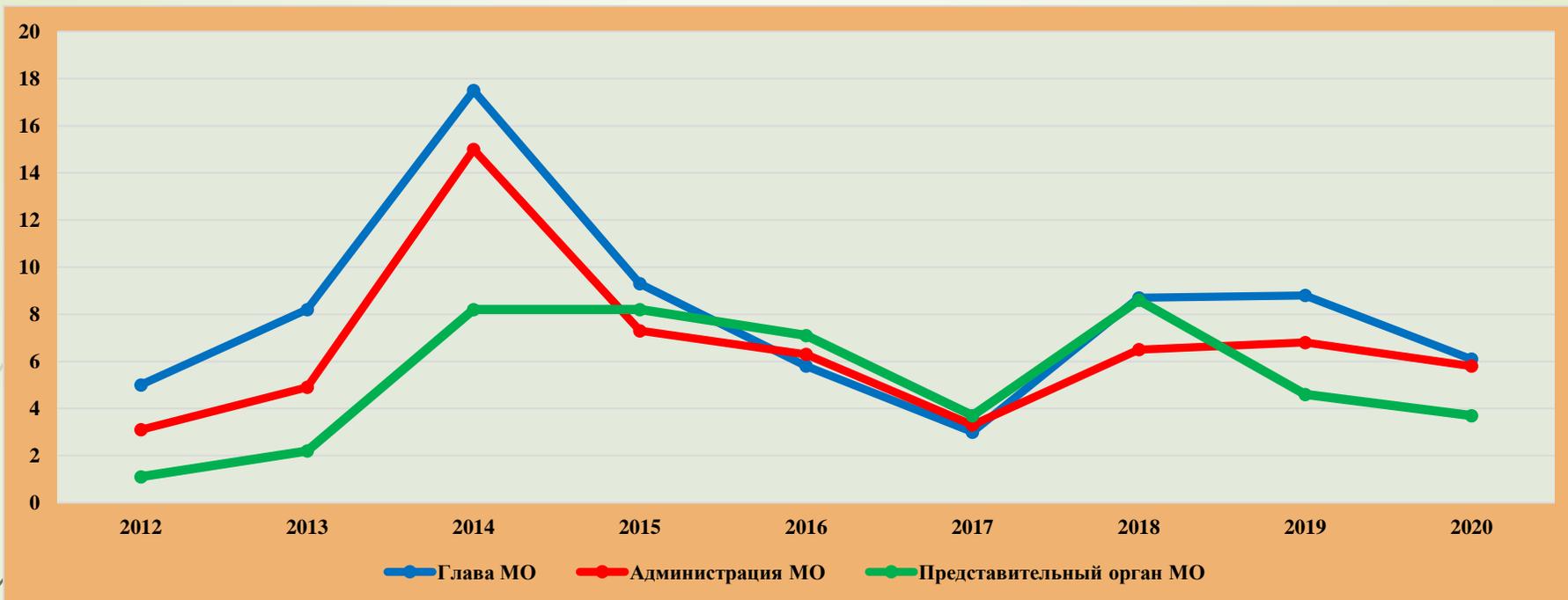
Что, с Вашей точки зрения, способствует эффективному развитию Вашего муниципалитета?	% от числа опрошенных граждан (2019 г.)	% от числа опрошенных глав МО
Законодательное регулирование МСУ и муниципального управления	12,4	32,2
Взаимодействие местной власти с органами региональной власти (организационное, финансовое и т.д.)	35,9	69,4
Развитие сотрудничества с другими муниципалитетами	17,6	19,8
Удобное географическое положение	15,0	28,1
Благоприятная природная среда (есть ресурсы для развития и получения доходов)	17,4	17,4
Развитая транспортная инфраструктура	15,8	30,6
Наличие развитой социальной инфраструктуры	15,5	23,1
Наличие предприятий, работающих в муниципалитете	17,6	39,7
Наличие активного гражданского сообщества (активные граждане, общественные объединения и т.д.)	24,7	38,0
Иное	9,3	8,2

Динамика представлений населения о наиболее актуальных проблемах в деятельности МСУ



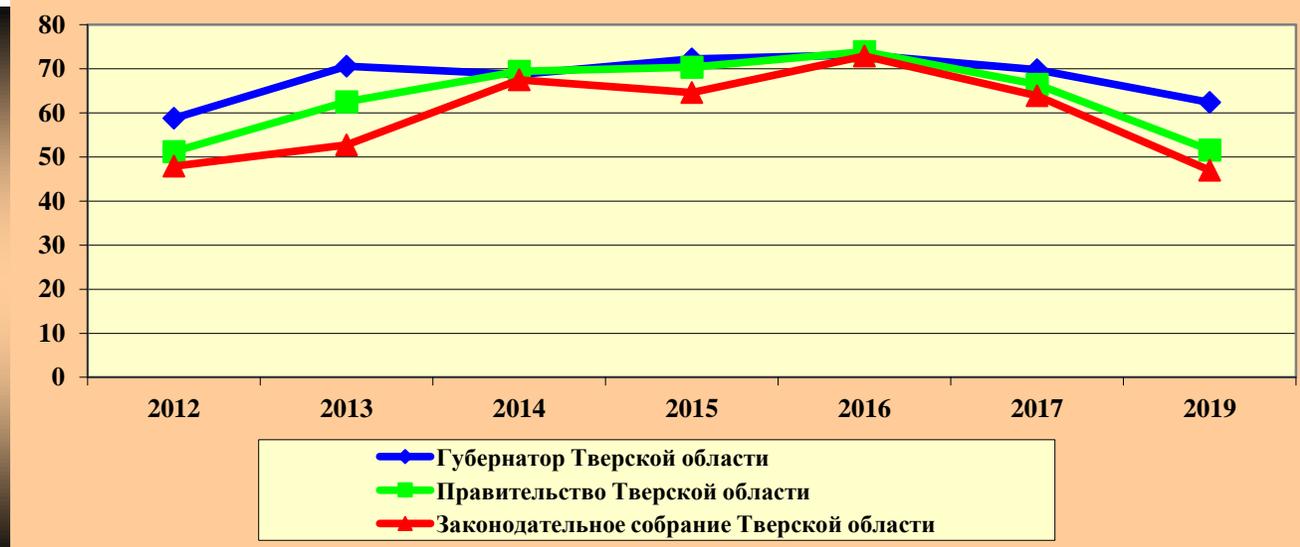
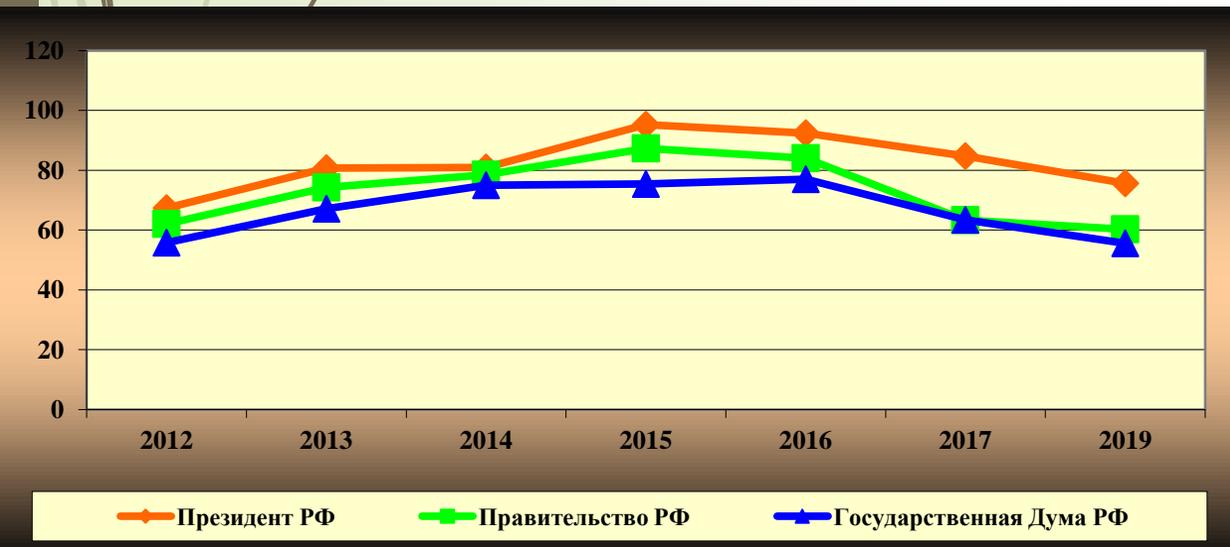
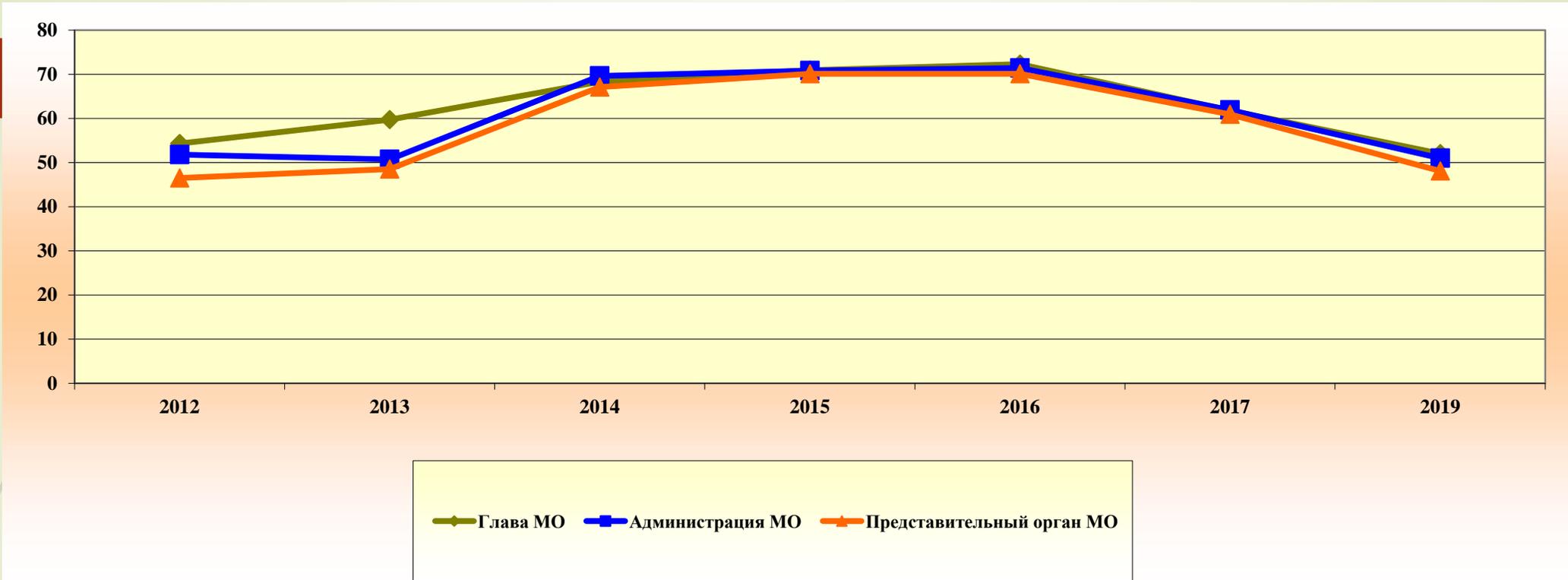
Динамика уровня доверия населения к федеральным органам власти

21

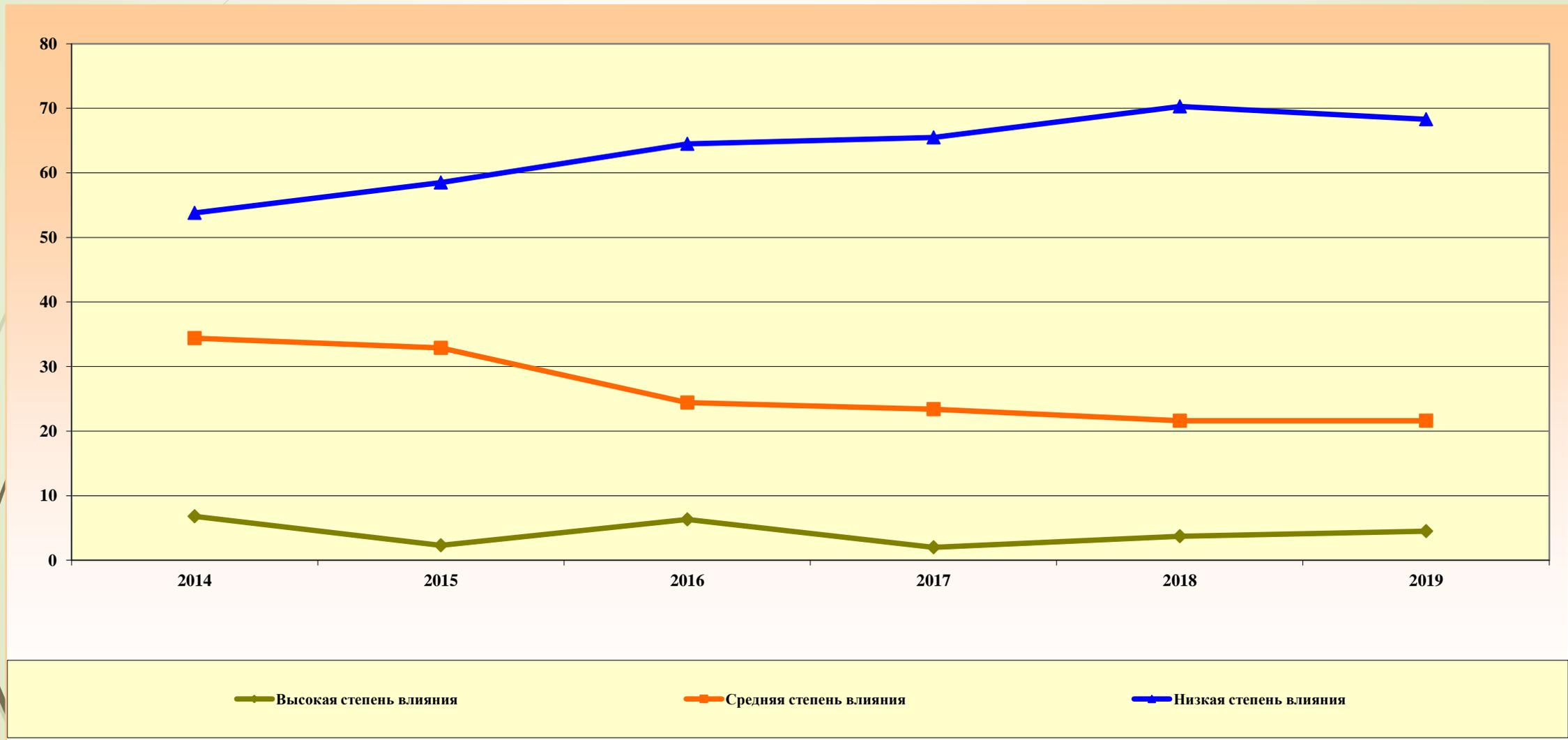


Динамика позитивных оценок населением деятельности федеральных

22

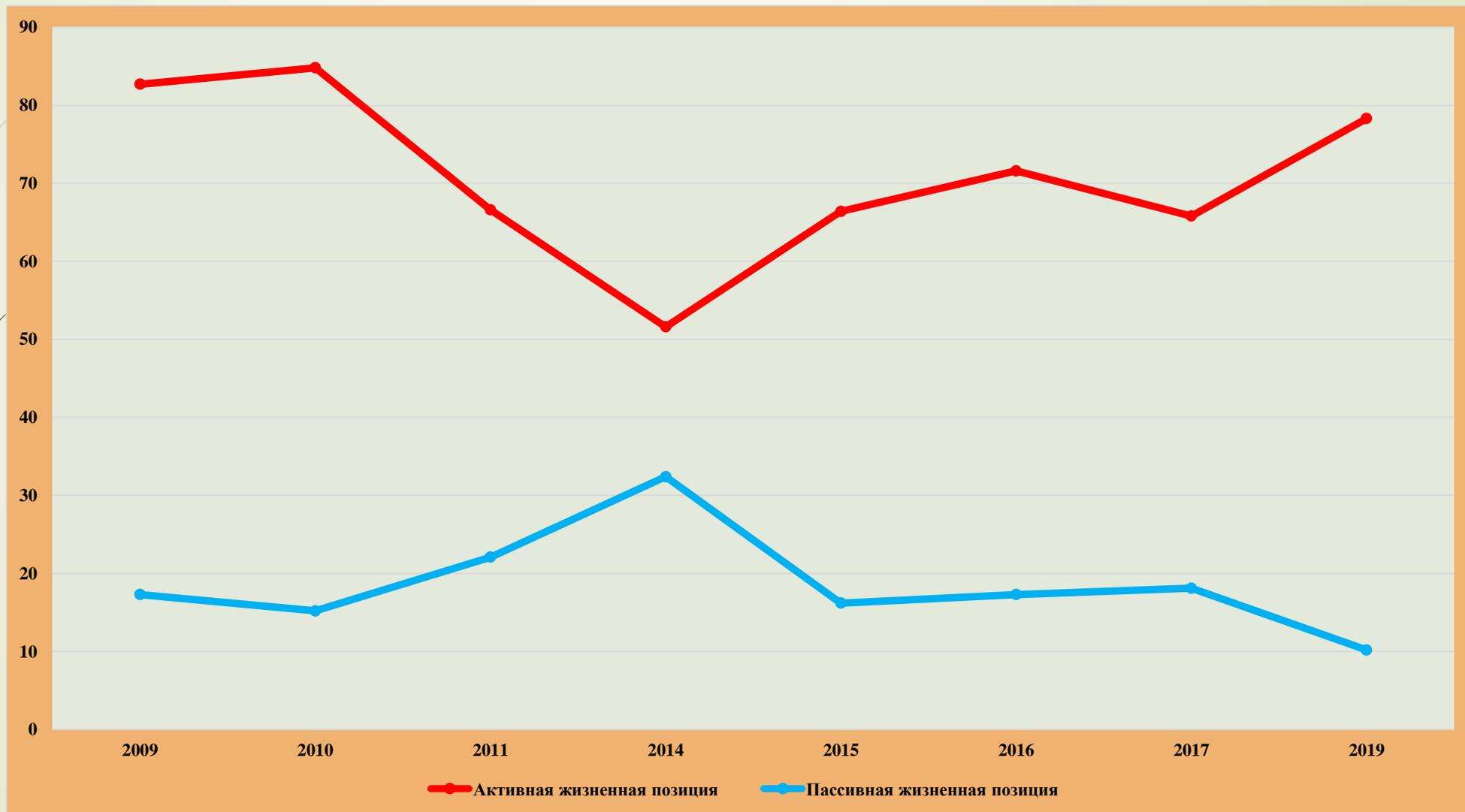


Динамика оценки населением степени влияния граждан на деятельность МСУ

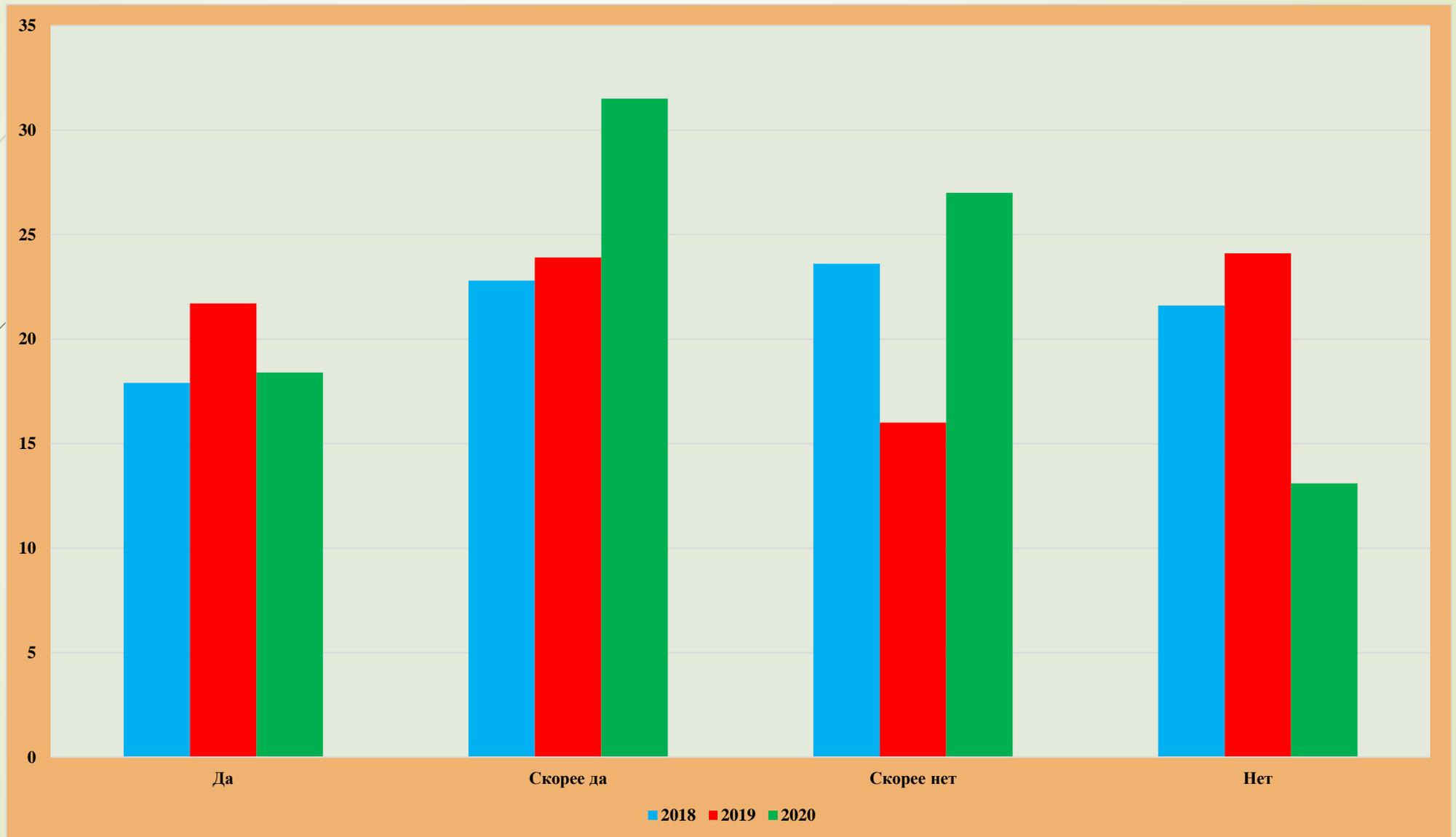


Динамика активистских установок жителей муниципальных образований Тверской области

24



Хотели бы Вы принимать участие в жизни своего населенного пункта, в решении общих для жителей проблем?



Мотивация участия жителей МО в общественной жизни населенного пункта (2018 г.)

26

Как Вы считаете, что может подтолкнуть людей на участие в общественной жизни населенного пункта?	% от числа опрошенных
Возможность улучшить качество жизни населения	53,3
Гарантия результативности этой деятельности	41,2
Возможность заработать	25,4
Возможность решить личные проблемы	23,5
Стремление помочь людям	25,2
Нарушение прав и стремление их защитить	15,2
Осознание полезности и одобряемости этой деятельности большинством жителей	17,3
Возможность повлиять на политику местных властей	16,2
Возможность публично выразить протест властям и свое недовольство обстановкой в населенном пункте	21,4
Осознание того, что участие в общественной жизни – это важный элемент демократии	11,7
Желание осуществить идею или проект, требующие коллективной поддержки	11,2
Давление, указание со стороны руководства	4,2
Угроза общественного порицания со стороны коллег по работе, соседей	2,6
Иное (связано, в основном, с информированием, просвещением граждан, с необходимостью поддержки инициатив со стороны власти, а также с указанием на невозможность чем-либо мотивировать людей к активным действиям на благо города, поселка, села)	1,4
Затрудняюсь ответить	4,0

Мотивация отказа граждан от активного участия в деятельности местного самоуправления (2018 г.)

27

Как Вы считаете, почему люди не принимают активного участия в деятельности местного самоуправления?	% от числа опрошенных
Нет интереса к общественной деятельности	35,8
Нет желания брать на себя ответственность за решение проблем	29,0
Считают, что решением всех проблем должна заниматься муниципальная власть	27,0
Невозможность на что-либо повлиять, реальных результатов от их усилий не будет	46,2
Дефицит информации о возможностях участия в местном самоуправлении	20,5
Незаинтересованность органов местного самоуправления в активности граждан	25,1
Отсутствие финансовых возможностей	18,0
Иное (связано, в основном, с указанием на лень, отсутствие желания, времени, на возраст, на страх и недоверие, а также на отсутствие лидера, организатора)	1,8
Затрудняюсь ответить	4,4

Проведенный опрос населения демонстрирует наличие в сознании россиян противоречивых установок. С одной стороны, очевидным является наличие ментальных предпосылок к централизации власти, к формированию единой властной вертикали в стране, включающей местные органы власти как свое низовое звено. У населения, во многом, сохраняется политическая культура подданнического типа с характерными для нее стереотипами мышления, а также традиционная для России пассивная модель политического поведения. С другой стороны, в среде рядовых граждан выделяются социальные группы, демонстрирующие наиболее высокий самоуправленческий потенциал и являющиеся социальной базой для развития МСУ в его классическом понимании. Более того, в последние годы происходит рост активистских установок граждан, что свидетельствует о формировании общественного запроса на более активное участие в МСУ, в решении локальных проблем. Политику федеральных и региональных структур власти, направленную на укрупнение МО, на ликвидацию двухуровневой модели организации МСУ, на отказ от использования выборных процедур при формировании муниципальных органов, не поддерживает подавляющее большинство граждан, а также часть глав МО. Приоритет отдается двухуровневой модели МСУ, ориентированной на децентрализацию властных полномочий. Усиливается ориентация на сохранение выборности органов МСУ.



Спасибо за внимание!