

МАЙКОВА Элеонора Юрьевна – к.и.н., доцент; заведующий кафедрой социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (ТвГТУ) (170026, Россия, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22; maikova@tstu.tver.ru)

СИМОНОВА Елена Валерьевна – к.соц.н., доцент кафедры социологии и социальных технологий ТвГТУ (Simonova-E-V@yandex.ru)

ПРОБЛЕМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ВЫБОРОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена изучению дискуссионного вопроса использования механизма выборов в практике формирования органов местного самоуправления. Исследуются перспективы дальнейшего применения данного инструмента в муниципальной практике. Приводятся материалы социологического мониторинга, проведенного в Тверском регионе в 2009–2014 гг. Несмотря на наличие в сознании и поведении граждан архаических элементов, свойственных политической культуре подданнического типа, фиксируются ориентации населения на сохранение прямых выборов при формировании органов МСУ и наделении должностными полномочиями глав муниципальных образований.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные выборы, отношение населения к выборам

В современной России с ее ориентацией на формирование гражданского общества и демократического политического устройства чрезвычайно важная роль отводится развитию системы местного самоуправления (МСУ). Процессы становления гражданского общества, демократии и местного самоуправления взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга. По состоянию местного самоуправления можно судить об уровне самоорганизации граждан и развитости местных сообществ, являющихся основой демократического жизнеустройства.

В настоящее время местное самоуправление законодательно признается в качестве одного из базовых элементов конституционного строя РФ¹. Российское федеральное законодательство определяет принципы формирования и функционирования органов МСУ, их структуру и компетенцию². Как отмечают исследователи, основная идеология закона № 131-ФЗ заключается в создании условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства в передаче населению всех полномочий по организации своей деятельности на данной территории [Долгов, Долгова 2012: 55]. Соответственно, институт местного самоуправления предполагает широкое участие граждан, жителей муниципальных образований в управлении обществом, своей жизнью, что, безусловно, влечет использование принципа выборности при формировании органов местного самоуправления. Муниципальные выборы представляют собой такую форму прямой демократии, которая обеспечивает непосредственное участие граждан в формировании выборных органов МСУ и избрании выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании³.

Следует отметить, что на протяжении нулевых годов по инициативе федеральной власти происходило постепенное сворачивание выборного механизма фор-

¹ Конституция РФ. Гл. 8. Ст. 130-133. Доступ: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm> (проверено 23.09.2014).

² Федеральный закон РФ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). – *Российская газета*. 2003. 8 окт. Доп. вып. № 3316. Доступ: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (проверено 28.09.2013).

³ Там же.

мирования властных структур. Это касалось, прежде всего, выборности глав субъектов Федерации, членов Совета Федерации. В системе местного самоуправления также обозначилась тенденция к ограничению участия граждан в формировании управленческих структур. Так, до 2008 г. главы большинства муниципальных образований в РФ, как правило, избирались населением на прямых выборах. Но постепенно города, в т.ч. региональные столицы, по рекомендации федерального центра стали менять уставы, ориентируясь на избрание мэра из числа депутатов местных представительных органов, а не в ходе прямых выборов. Помимо этого получил развитие институт сити-менеджеров. Сторонники подобных инноваций указывают на позитивные изменения в функционировании системы МСУ: рост эффективности принимаемых в муниципальном образовании решений за счет более высокого уровня профессионализма мэров, избираемых из депутатов, и назначаемых сити-менеджеров; повышение уровня ответственности должностных лиц за принимаемые решения; снижение финансовых затрат на формирование органов МСУ; улучшение имиджа местной власти.

Однако многие исследователи и общественно-политические деятели высказываются против отмены прямых выборов глав муниципальных образований и передачи данной функции депутатам представительного органа. Они отмечают, что подобные изменения не только не улучшают качество управления, но добавляют новые проблемы местному самоуправлению. Растет уровень социальной напряженности из-за отстранения граждан от выборов высших должностных лиц МСУ, сокращаются возможности обновления местной политической элиты, соответственно, снижается ответственность должностных лиц перед населением и падает авторитет муниципальной власти [Антипьев 2012а: 20-21].

Поправки к закону № 131-ФЗ, внесенные весной 2014 г., обострили полемику среди общественно-политических деятелей и экспертов-аналитиков, которая развернулась вокруг вопросов выборности глав муниципальных образований, создания новых моделей МСУ, формирования института сити-менеджеров, тесно связанного с вертикалью власти, и др.¹

Указанные изменения и сопутствующие им противоречия коснулись и муниципальных образований Тверской обл. Согласно информации, предоставленной региональной избирательной комиссией весной 2014 г., Тверская обл. состоит из 385 муниципальных образований, из них 36 муниципальных районов, 7 городских округов, 44 городских поселения и 298 сельских поселений.

В действующих уставах 382 муниципальных образований определены виды избирательных систем, применяемых при проведении прямых выборов депутатов, и количественный состав представительных органов: мажоритарная система относительного большинства (360 представительных органов, 3 345 депутатов) и смешанная система (22 представительных органа, 405 депутатов). В 3 муниципальных районах (Бежецком, Бологовском, Калининском) представительные органы формируются путем делегирования полномочий (86 депутатов). При этом выборы депутатов представительных органов городских округов проводятся с использованием смешанной системы, муниципальных районов и городских поселений – с использованием мажоритарной и смешанной систем, сельских поселений Тверской обл. – с использованием мажоритарной системы. Из 385 глав муниципальных образований 353 избираются из состава депутатов представительных органов, 32 – в ходе прямых муниципальных выборов². В управлении региональным центром (г. Тверь) используется модель сити-менеджеров.

Местное самоуправление затрагивает, прежде всего, интересы простых граждан – жителей муниципальных образований. В связи с этим становится актуальным изучение отношения населения к существующим способам формирования органов МСУ и замещения должностей глав муниципальных образований. Данная проблема изучалась сотрудниками кафедры социологии и социальных технологий

¹ Выборов станет еще меньше. Доступ: http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml (проверено 30.07.2014).

² Избиркомом Тверской области обобщена информация об организации местного самоуправления в Тверской области. Доступ: <http://www.vedtver.ru/news/31069> (проверено 23.09.2014).

Тверского государственного технического университета в ходе социологического мониторинга представлений населения Тверской обл. о местном самоуправлении, проводившегося в период с 2009 по 2014 гг.

В период с 2009 по 2011 гг. было проведено эмпирическое социологическое исследование (методом анкетирования) среди населения г. Твери. Исследование проводилось в 3 этапа (2009, 2010, 2011 гг.), объем выборочной совокупности на каждом из которых составлял 400 чел. (статистическая погрешность – 4%). Формирование выборки осуществлялось по квотам (пол, возраст, городской район проживания).

С 2012 г. социологический мониторинг проводится с целью изучения отношения населения Тверской обл. к деятельности органов местного самоуправления. Объем выборочной совокупности в 2012 г. составлял 624 чел., в 2013 г. – 628 чел., в 2014 г. – 633 чел. (статистическая погрешность – 4%). Формирование выборки осуществлялось по квотам (пол, возраст, тип поселения).

Одной из задач исследования являлось изучение представлений населения о тех подходах и механизмах, которые должны быть использованы при формировании органов местного самоуправления. Нами уже отмечалось сохранение в российских регионах политической культуры подданического типа¹ с характерными для нее стереотипами мышления и традиционной пассивной моделью политического поведения, фиксируемой в ряде исследований [Майкова, Симонова 2013: 133]. Значительная часть муниципального сообщества недостаточно дифференцирует систему местного самоуправления и государственного управления, рассматривая органы МСУ как низовое звено исполнительной власти [Майкова, Симонова 2013: 131], и не видит возможности собственного влияния на решение насущных проблем. Соответственно, и работать в системе местного самоуправления, по мнению большинства опрошенных, должны специально подготовленные специалисты (71,6% в 2012 г. и 67,4% в 2014 г.). Подобный взгляд соответствует представлению о том, что местное самоуправление является элементом властной вертикали, ее низовым уровнем, работу в рамках которого осуществляют профессионалы.

В то же время именно участие населения в деятельности самостоятельного субъекта власти, реализация им своих интересов через различные формы гражданского участия является значимым элементом демократической системы управления и имеет распространение в обществах, в которых преобладают элементы активистской политической культуры. Согласно результатам проведенного исследования, лишь чуть менее трети населения Тверской обл. придерживаются взглядов, характерных для политической культуры гражданского участия, считая, что формироваться органы местного самоуправления должны из представителей местного населения (25,1% в 2012 г. и 31,4% в 2014 г.).

Видимо, с представлениями о профессиональном составе органов МСУ, по крайней мере частично, связан отказ большинства граждан от реализации активного избирательного права. Так, исследование показало нежелание подавляющей части опрошенных избираться в органы местного самоуправления в качестве должностных лиц (78% в 2012 г. и 73% в 2014 г.). Основными причинами подобной поведенческой модели, по мнению респондентов, являются: отсутствие достаточных способностей, знаний и квалификации для осуществления данной деятельности (29,8% в 2012 г. и 21,1% в 2014 г.), отсутствие интереса как к подобного рода занятию (20,6% в 2012 г. и 26,4% в 2014 г.), так и к политической жизни вообще (14,4% в 2012 г. и 15,2% в 2014 г.), невозможность на что-либо повлиять, низкая результативность и эффективность данной работы, тратить время и силы на которую, соответственно, не имеет смысла (11,2% в 2012 г. и 11,5% в 2014 г.), нежелание брать на себя ответственность за решение насущных проблем поселения (11,9% в 2013 г. и 11,2% в 2014 г.).

Следует отметить, что и в реализации пассивного избирательного права для граждан в целом характерен абсентеизм. Так, по сравнению с выборами различ-

¹ В данной статье авторами используется типология политической культуры, предложенная американскими политологами Г.А. Алмондом и С. Вербой [Алмонд, Верба 2010: 135-143].

ного уровня электоральная активность населения при выборах в органы МСУ является чрезвычайно низкой. Лишь около 1/10 респондентов отметили, что в течение последних 5 лет они принимали участие в муниципальных выборах (13,9% в 2012 г. и 11,4% в 2014 г.). Результаты проводимого нами мониторинга коррелируют с данными исследований, проведенных в других регионах России. Авторы этих исследований отмечают, что явка избирателей на выборы в органы местного самоуправления колеблется по России от 7% до 60%, при этом высокий уровень ее достигается, как правило, путем совмещения выборов в местные органы с выборами президента, депутатов Госдумы, губернатора [Кружков 2004: 58].

Однако, несмотря на низкий уровень реальной электоральной активности граждан на муниципальных выборах, их потенциальная готовность принимать участие в выборах местной власти оказывается гораздо выше (25% в 2013 г. и 34,3% в 2014 г.). Наибольшую активность проявляют респонденты старших возрастных групп, что можно объяснить наличием у них свободного времени, но в то же время это может указывать и на большую общественную сознательность и ответственность людей старшего возраста по сравнению с молодежью. Треть опрошенных признает для себя важность выборов в органы местного самоуправления, а еще треть – важность всех выборов в равной степени, в т.ч. и в органы местной власти, считая, что именно через активное участие в выборах обычный человек может оказать влияние на ситуацию в стране [Григорьев 2013: 74].

Особое значение имеет анализ представлений граждан по такому дискуссионному в настоящее время вопросу, как способ замещения должности главы местного самоуправления. Согласно результатам проведенного исследования, большинство респондентов считают, что мэр города должен избираться его жителями (83,3% в 2009 г. и 62,9% в 2011 г.). Лишь незначительная часть граждан убеждена, что мэр должен избираться депутатами городской думы (5,8% в 2009 г. и 28% в 2011 г.). В поселениях сельского типа около четверти респондентов выступают за эффективность такого способа, как решение общего собрания (схода) жителей, также предполагающего выборность главы муниципального образования (24,6% в 2012 г. и 22,3% в 2014 г.). Таким образом, результаты проведенного мониторинга указывают на несоответствие реальной социально-политической практики, предполагающей выборы главы муниципального образования депутатами представительного органа МСУ, представлениям и ожиданиям населения, которое заинтересовано в сохранении прямых выборов глав поселений.

В то же время выявляется тенденция роста доли тех граждан, которые выступают за избрание главы МСУ депутатами представительного органа (в настоящее время данной позиции придерживаются около трети населения области). Часть респондентов традиционно выступают за такой способ замещения должности главы муниципального образования, как его назначение «сверху» – вышестоящими органами государственной власти: губернатором области, Законодательным собранием области и т.д. (17,5% в 2012 г. и 10,4% в 2014 г.). Подобные представления связаны, вероятно, с преобладанием у части населения традиционных моделей поведения, характерных для подданнического типа политической культуры.

Еще одна проблема, дискутируемая на уровнях государственного и муниципального управления, связана с неоправданной чрезмерной политизацией муниципальных выборов и партийным характером формирования органов местной власти, получившим распространение в современной практике местного самоуправления. Известно, что депутаты и должностные лица, избранные по партийным спискам, как правило, мало интересуются насущными нуждами населения, а для самих граждан власть приобретает безликий характер, без намека на персональную ответственность. Особенно губительно избрание по партийным спискам в муниципальных районах, небольших и средних поселениях, где почти все кандидаты на выборные посты знакомы людям и поэтому могут быть адекватно оценены местным сообществом по личным и профессиональным качествам [Антипов 2012б: 54]. На уровне местного самоуправления, как считают исследователи, должны конкурировать программы хозяйственного и социального раз-

вития, проекты качественного коммунального обслуживания населения, недопустимым является противостояние партийных идеологий и программ [Долгов, Долгова 2012: 57].

Интерес в этом отношении представляет мнение самих граждан о проблеме партийности и беспартийности глав муниципальных образований. Согласно результатам нашего исследования, к 2014 г. значительно сократилась доля граждан, считающих, что для муниципального образования не имеет значения партийная принадлежность или беспартийность его главы (58,8% в 2009 г. и 29,6% в 2014 г.). В настоящее время около трети респондентов высказываются за то, что мэр (глава района, поселения) должен быть представителем какой-либо партии, а около четверти граждан выступают за беспартийность главы муниципального образования. И если горожане более лояльно относятся к политизации выборов мэра, то сельские жители считают, что партийная принадлежность главы поселения не имеет никакого значения для муниципального образования.

В целом исследование показало не только потенциальную готовность граждан принимать участие в муниципальных выборах, но и их стремление контролировать деятельность представителей выборных органов и должностных лиц. Так, более трети населения высказались за упрощение процедуры отзыва главы органов МСУ (39,5% в 2012 г., 40,7% в 2013 г.). Следует отметить, что именно с деятельностью муниципальной власти, органы которой сформированы с помощью выборного механизма (мэр, глава администрации, представительный орган поселения) и которая подконтрольна населению, граждане связывают свои надежды на улучшение ситуации в их населенном пункте.

Поэтому перспективным является не отказ от использования процедуры выборов при формировании органов местного самоуправления, а дальнейшее совершенствование выборного механизма, повышение уровня информированности граждан о деятельности МСУ и их политической грамотности, мотивация населения к активному участию в прямых формах демократии и местного самоуправления, в т.ч. и в муниципальных выборах.

Статья написана при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ. Научно-исследовательский проект № 01201051019.

Список литературы

Алмонд Г.А., Верба С. 2010. Гражданская культура. Подход к изучению политической культуры. — *Полития*. № 2(57). С. 122-144.

Антипов К.А. 2012а. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления. — *Теория и практика местного самоуправления*. № 9. С. 19-22.

Антипов К.А. 2012б. Политизация местного самоуправления в современной России. — *Власть*. № 1. С. 52-54.

Григорьев Л.Г. 2013. Общественная палата региона: проблемы и перспективы развития. — *Власть*. № 12. С. 71-75.

Долгов В.М., Долгова Г.Н. 2012. Политические проблемы местного самоуправления в современной России. — *Власть*. № 8. С. 54-58.

Кружков А.В. 2004. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект. — *Полис*. № 6. С. 55-61.

Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. 2013. Тенденции развития местного самоуправления. — *Власть*. № 6. С. 130-133.

MAYKOVA Eleonora Yurievna, Cand.Sci.(Hist.), Associate Professor, Head of the Department of Sociology and Social Technologies, Tver State Technical University (A. Nikitina emb., 22, Tver, Russia, 170026; maikova@istu.tver.ru)

SIMONOVA Elena Valeryevna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor of the Department of Sociology and Social Technologies, Tver State Technical University (Simonova-E-V@yandex.ru)

THE PROBLEM OF USING THE ELECTION MECHANISM IN FORMATION OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

Abstract. *The article is devoted to discussion of using the election mechanism in the practice of formation of local self-government bodies. This question is important because many Russian municipalities refused direct elections of heads of the local communities. Practice of appointing municipal heads by the members of a local representative body (parliament) began to extend. The prospects for the further use of the mechanism of elections in municipal practice are investigated in the paper. The author uses the data of the Tver sociological monitoring (2009–2014). The results of the research demonstrate that the archaic elements of the loyalist political culture remained in the consciousness and behavior of the Russian citizens. However, the Russian citizens are supporting preservation of the direct elections of the heads of the local communities and deputies of the local representative bodies (parliaments).*

Keywords: *bodies of local self-government, municipal elections, attitude of population to elections*

УДК 364.46

СОКОЛОВ Александр Владимирович — к.полит.н., доцент кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, д. 14)

ВЛАСОВА Александра Александровна — к.полит.н., доцент кафедры социальных технологий ЯрГУ им. П.Г. Демидова

ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЙ РЕСУРС РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

Аннотация. *Современные политические и экономические процессы актуализируют проблемы, связанные с необходимостью поиска новых возможностей для развития общества в условиях дефицита государственных ресурсов, привлечения новых субъектов в область социальной политики, активизации гражданского потенциала в решении социальных проблем. Одним из направлений решения проблем социально-политического развития в демократическом и социальном государстве является использование возможностей добровольческой деятельности. В связи с этим в статье приводятся данные всероссийских исследований по тематике добровольчества, а также результаты трех социологических исследований, проведенных в Ярославской обл.*

Ключевые слова: *гражданская активность, добровольческая деятельность, волонтерство, гражданское участие*

Согласно сценарию модернизации, Россия в обозримой перспективе должна стать «субсидиарным государством», обеспечивающим социальные гарантии гражданам в той мере, в которой общество не сможет сделать это самостоятельно. Такой подход предполагает доступность и бесплатность для граждан базовых социальных услуг, перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным группам и слоям.

В то же время возможности государственного бюджета в настоящее время позволяют смягчить положение лишь самых бедных, в отношении которых государство несет часть меры ответственности, а в отношении остальных предполагает превентивные меры по предупреждению и снижению безработицы и смягчению последствий массовых социальных рисков. Представляется, что решение данной проблемы означает поэтапное избавление от патернализма в модели взаимоотношений государства и гражданина и постепенный переход к более эффективным механизмам социальной адаптации и реабилитации социально слабых слоев. Основным механизмом формирования и реализации эффективной социальной политики, на