5. Электроника будет с брендом. «Ростехнологии» создают НПО из саратовских предприятий. URL: http://www.saratov.gov.ru/government/structure/minprom/mmpublic/detail.php?ID=60899

6. Губернатор провел совещание «О мерах по снижению государственного долга Саратовской области». URL: http://www.saratov.gov.ru/governor/news/detail.php?ID=86676

7. *Малый В.И., Гусев В.В., Буров В.А.* Социальный и экологический аспекты развития энергетической отрасли в Саратовской области // Вестник ПАГС. 2011. № 3. С. 182–188.

8. *Зеленский Ю.Б.* Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. 2012. № 5. С. 35–41.

9. *Аяцков Д.Ф.* Евразийство как объективная потребность региона в условиях глобализации // Вестник ПАГС. 2013. № 1. С. 4–10.

10. Полпред: автотранспортный коридор из Европы в Китай пройдет по регионам ПФО. URL: http://www.vzsar.ru/news/2013/05/17/polpred—avtotransportnyi-koridor-iz-evropy-v-kitai-proidet-po-regionam-pfo.html

11. *Буров В.А., Заметта М.Ю.* Методологический анализ кризисных ситуаций в некоторых сферах экономики Российской Федерации // Российская многонациональная цивилизация: единство и противоречия: сб. науч. трудов. Саратов, 2009. С. 57–59.

12. Региону присвоены рейтинги. URL: http://raexpert.ru/database/regions/saratov/

13. Москва возвращается на рынок облигаций. URL: http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=3130881

14. Санкт-Петербург возвращается на рынок облигаций. URL: http://pics-masters.v4.rbcdaily.ru/finance/562949979103992

K.A. Antipiev
Evaluation of Municipal Authorities by the Local Community (based on case studies in the Perm Region)

The results of original sociological studies of the local community attitudes towards the municipal government are analyzed. Practical recommendations for the implementation of the policy of openness by municipal authorities are given.

Key words and word-combinations: local government, the Perm Region, municipal authority, case study.

Анализируются результаты авторских социологических исследований, посвященных оценке муниципальных органов власти местным населением. Даются практические рекомендации по реализации политики открытости муниципальной властью.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, Пермский край, муниципальная власть, социологическое исследование.

ББК 60.59(235.55)
УДК 316.334.52(571.54)

К.А. Антипьев

ОЦЕНКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВОМ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ)

Самостоятельное осуществление гражданами права на местное самоуправление возможно в различных формах, однако эффективное управление невозможно без органов власти. Природа, происхождение муниципаль-

ной власти, ее взаимосвязи с интересами государства, общества и местных жителей всегда привлекали внимание не только практиков, но и теоретиков. Если рассматривать теории местного самоуправления: государственную, общественную, теорию свободной общины и другие, то вопрос происхождения муниципальной власти решался по-разному. Представления о том, что государственная власть решает только «общезначимые» вопросы, а местное самоуправление – «вопросы местного значения», слишком упрощают сложную систему взаимодействий.

Местные органы власти больше приближены к гражданам, чем региональные и федеральные структуры. Их деятельность более прозрачна, так как ее результаты непосредственно отражаются на той среде, в которой протекает жизнь местного сообщества. Исходя из суждений об органах местной власти оценивается и общая результативность муниципальных преобразований, происходящих в стране. Исследование мнений граждан о муниципальной власти позволяет установить проблемы взаимодействий, которые следует решать.

Разрыв между местным сообществом и структурами местной власти не только не снижается, а, скорее, увеличивается, причем этот процесс носит двусторонний характер. С одной стороны, муниципальная власть далеко не всегда заинтересована в активном местном сообществе, которое может стремиться больше ее контролировать, спрашивать с нее за результат деятельности. Складывается ситуация, подобная пресловутой борьбе с коррупцией, с которой системно не борются, а лишь имитируют борьбу, «сдавая» правоохранительным органам несущественные фигуры в коррупционной пирамиде [1, с. 9]. На муниципальном уровне также постоянно ведется речь о необходимости подключать к осуществлению местного самоуправления местное гражданское общество, а на практике механизмы такого взаимодействия остаются малопригодными, поскольку «призывы к устойчивому взаимодействию с гражданским обществом не подкрепляются соответствующими процедурными механизмами» [2, с. 4]. С другой стороны, местное сообщество воспринимает местную власть не лучше, чем власть региональную или федеральную, не видя между ними принципиальных различий, как уже отмечали ранее. Кроме того, скептическое восприятие гражданами власти, ее действий, решений складывалось постепенно, на фоне разочарования граждан в способностях властей разных уровней решить ключевые проблемы, улучшить качество жизни более широких слоев населения. Такое отношение имеет под собой реальную основу.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что муниципальная власть, являясь самостоятельным органом, не входящим в институт государственной власти, может лучше учитывать многообразные интересы местного сообщества. Муниципальная власть отталкивается не от государственных интересов, а от интересов местного сообщества, а также несет ответственность перед ним. Местное сообщество участвует в формировании муниципальной власти, избирая представительный орган, главу муниципального образования (прямо или косвенно) и других органов и должностных лиц. Если государство, его структуры стремятся к единообразию в управлении, то местное самоуправление к многообразию. В этом видится основное противоречие между государством и местным самоуправлением.

Местные органы власти в идеале должны быть связаны наиболее тесно с делегировавшим им полномочия местным сообществом и всецело действовать в его интересах. Разумеется, формироваться они должны либо местными жителями из авторитетных и признанных членов сообщества, либо при активном их участии. Ответственность местная власть несет не перед государством, а перед местным сообществом, которое осуществляет и контроль за ней.

Современные российские практики показывают, что и муниципальная власть, несмотря на отсутствие жесткого контроля сверху, менее ответственна за результат своей деятельности, а в чрезвычайных ситуациях и вовсе стремится самоустраниться. В качестве примера можно назвать пострадавший от наводнения Крымск, муниципалитеты Центральной России, пострадавшие от лесных пожаров 2010 г.

Над советской местной властью висел «карающий меч» в лице вышестоящих управленческих структур, партии, надзорных органов, тогда как современная российская местная власть обладает большей свободой в своих действиях. Это вроде бы и неплохо, но интересы граждан уходят на второй план, она все больше занята собственными проблемами, обслуживанием бизнеса и потребностей государственной власти. Муниципальная власть во многом воспроизводит в себе проблемы других уровней российской власти, но все же вынуждена так или иначе пытаться выстраивать доброжелательные отношения с местным сообществом. Однако подобные коммуникации на практике не всегда успешны, так как общественное мнение может идти и вразрез с интересами власти. Типичным примером является переименование улиц во многих городах России и возвращение им исторических названий. Власти могут организовывать опросы общественного мнения, но зачастую действуют вопреки мнению граждан, руководствуясь личными мотивами, симпатиями или антипатиями к политическим событиям прошлого.

На протяжении 12 лет методом социологических исследований нами изучались вопросы оценки гражданами местного самоуправления. Три из них были проведены в 2001, 2009 и 2013 гг. и охватили 2614 респондентов в возрасте от 18 лет, проживающих в Пермском крае. Акцент был сделан на краевой центр. В качестве основного метода сбора информации использован анкетный опрос населения. Осуществлена целенаправленная выборка, обеспечивающая достаточную репрезентативность мнений респондентов. Блоки вопросов затрагивали оценку самой системы местного самоуправления, оценку деятельности и образ муниципальной власти, обратную связь муниципальной власти и населения и другие темы.

Первоначально остановимся на данных наших исследований, показывающих уровень доверия к органам и структурам власти. Граждане все менее доверяют базовым институтам государства: судам, прокуратуре, Правительству РФ, Государственной Думе. Следовательно, три ветви российской власти – судебная, законодательная, исполнительная – не могут заявить о серьезной общественной поддержке. Увеличивается и число лиц, не доверяющих никому из перечисленных субъектов (табл. 1).

Таблица 1

Авторитет властных институтов, %

Каким властным структурам (должностным лицам) Вы доверяете больше всего?	2001	2009	2013
Президенту	71,4	61,4	56,2
Государственной Думе	58,2	36,7	34,3
Правительству	56,4	52,2	49,0
Главе субъекта Федерации (губернатору)	46,2	29,4	42,2
Законодательному собранию края	42,3	46,3	45,4
Главе города (района, поселка)	37,4	27,8	32,6
Городской думе (районному собранию)	34,3	32,3	35,2
Никому	12,1	16,7	18,4
Не ответили	1,2	2,4	3,3

Нельзя сказать, что падение доверия носит катастрофический характер, но очевидно, что происходящие преобразования в политической сфере не привели к сокращению разрыва между обществом и властными структурами. По-прежнему существенную роль играет личность субъекта управления. Так, рост доверия населения главе Пермского края в 2013 г. вызван сменой руководителя. Местная власть не может похвастаться высоким уровнем доверия.

В ходе наших исследований мы пытались выяснить, насколько местная власть прислушивается к мнению местного сообщества. Респондентам был задан вопрос: «Как Вы считаете, прислушивается ли местная власть к жителям?». Полученные данные не вызывают оптимизма, несмотря на то что юридически формы учета мнения граждан закреплены 131-м Федеральным законом (референдум, опрос граждан, нормотворческая инициатива, собрания и конференции граждан, публичные и общественные слушания и др.). Следовательно, между местным сообществом и местной властью присутствует барьер взаимного непонимания, недоверия (табл. 2).

Таблица 2

Оценка учета местной властью мнения местного сообщества, %

Как Вы считаете, прислушивается ли местная власть к жителям?	2001	2009	2013
Да, мнение жителей для власти важно	4,2	3,5	4,5
Иногда прислушивается	58,3	63,5	64,5
Нет, не прислушивается, не заинтересована в этом	24,6	25,6	25,6
Затруднились ответить	8,7	4,0	4,4
Не ответили	4,2	3,4	1,1

Показательно, что за 12 лет почти отсутствует динамика, как положительная,

так и отрицательная. Получается, что каждый четвертый респондент считает, что власть не проявляет интереса к мнению граждан (25,6%), а подавляющее большинство указало, что власть избирательна по отношению к мнению граждан (64,5%).

Главное, по чему судит местное сообщество о муниципальной власти, – ее практические дела, решение конкретных местных проблем, с которыми жители могут сталкиваться каждодневно. При этом многие граждане имеют смутные представления о том, за что конкретно отвечает власть местная, власть федеральная и региональная. В случае возникновения проблем с инфраструктурой, социальными нуждами это становится очевидным. Респондентам был задан вопрос: «Удовлетворены ли Вы тем, как городская (районная) власть решает местные проблемы?» (табл. 3).

Таблица 3

Оценка удовлетворенности жителей решением проблем местной властью, %

Удовлетворены ли Вы тем, как городская (районная) власть решает местные проблемы?	2001	2009	2013
Да, вполне удовлетворен	4,6	2,7	3,8
Не совсем	58,5	56,8	45,5
Нет, не удовлетворен	31.0	35,9	42,3
Затруднились ответить	4,3	4,2	6,1
Не ответили	1,6	0,4	2,4

Лишь незначительное число респондентов (4,6; 2,7 и 3,8% соответственно) указали на свою полную удовлетворенность действиями местных властей, что свидетельствует о наличии у местного сообщества большого числа претензий к качеству работы муниципальных властей, предоставления муниципальных услуг. Возможно, проблема еще глубже и она связана вообще с наделением власти (любого уровня) отрицательными характеристиками, убежденностью, что власть не помогает, а мешает, не решает вопросы, а игнорирует их решение и т.д. Рядовые граждане, не имеющие ни власти, ни богатства, уверены, что чиновники любого уровня по определению не могут сделать для них ничего хорошего и думают только о своем кармане. Отсюда, по их мнению, и высокий уровень коррупции, и запредельное социальное расслоение общества.

Отношение к муниципальной власти местного сообщества и отдельных граждан, по нашему мнению, отражают три ключевых параметра: оценка качества муниципальных услуг, предоставление которых регламентируется и зависит от качества работы чиновников (разбитые дороги, очереди в муниципальных поликлиниках, сложности устройства ребенка в детский сад и т.п.); личный опыт общения с чиновниками местного уровня в ходе обращения в органы местного самоуправления; наблюдение за деятельностью чиновников любого уровня через призму СМИ (любого, потому что, как уже было отмечено, граждане не сильно отличают муниципальную власть от

государственной). Граждан гораздо больше интересует эффективность власти в решении насущных проблем.

Недовольство или удовлетворенность чем-то – достаточно неконкретные категории, поэтому мы задали в анкете уточняющий открытый вопрос: «Если Вы неудовлетворены работой местной власти, то почему?». Получены следующие наиболее типичные ответы: власть заботится только о себе; насущные проблемы не решаются; власти не знают о жизни людей; власти воруют и ничего не делают и т.д. В 2013 г. свыше 352 респондентов ответили на этот вопрос, выделив причины неудовлетворенности местной властью. Основными причинами, по мнению респондентов, является то, что власть далека от простых жизненных проблем, власть коррумпирована, власть работает медленно и т.п. Еще один открытый вопрос был адресован тем, кто удовлетворен работой местной власти. На вопрос: «Если Вы удовлетворены работой местной власти, то почему?» – получены ответы: улучшились дороги; стали много строить домов. Ответы носили преимущественно единичный характер.

Представляется важным понять, как местное сообщество видит «образ» местной власти, какими положительными или отрицательными качествами его наделяет. От этого образа зависит, готовы ли граждане к совместной работе с властью или, наоборот, любые начинания властей, могут столкнуться с молчаливым игнорированием инициатив местным сообществом.

На вопрос анкеты: «С какими качествами у Вас ассоциируется местная власть?» – респонденты могли отметить несколько вариантов, поэтому общая сумма ответов больше 100%. Положительные и отрицательные качества специально были даны в анкете смешанно, чтобы обеспечить большую возможность выбора для респондентов (табл. 4).

Таблица 4

Оценка качеств местной власти, %

С какими качествами у Вас ассоциируется местная власть?	2001	2009	2013
Коррумпированная	37,8	45,6	49,9
Безответственная	27,6	37,2	42,0
Лживая	19,2	29,0	34,2
Несамостоятельная	18,4	26,4	24,4
Грамотная	16,2	14,6	12,9
Ответственная	12,7	10,9	8,6
Надежная	8,8	7,5	8,6
Агрессивная	9,2	6,3	8,6
Смелая	7,2	6,1	6,6
Жестокая	7,2	5,6	5,8
Заботливая	3,8	4,0	3,4
Честная	5,6	4,0	3,1

Данные таблицы свидетельствуют, что отрицательные качества в образе местной власти не только доминируют, но и со временем усилились. Коррумпи-

рованность, безответственность, лживость и несамостоятельность – доминирующие характеристики местной власти, выделяемые местным сообществом, что вполне укладывается в стереотипное восприятие гражданами власти как силы далеко не дружественной. Это порождает наделение власти отрицательными характеристиками при сохранении патерналистических установок. Так обнаруживается еще одно противоречие между властью и местным сообществом.

Ведущие качества западноевропейского чиновника, с точки зрения российской общественности: компетентность, деловитость, культура и образованность, ответственность и надежность, творческий потенциал и неподкупность (среди восьми доминирующих качеств нет ни одного отрицательного). Портрет же его российского коллеги прямо противоположен: безразличие к людям, продажность, равнодушие к интересам страны, безответственность и некомпетентность [3]. Противоречием является то, что чем ниже оценка обществом качеств чиновников, тем больше людей хотело бы ими быть, особенно это касается молодежи. Молодые люди считают, что быть чиновником престижно, так как это открывает большие «неформальные возможности». Так, сегодня больше половины экономически активного населения России старше 18 лет (57%) выразили желание работать на государственной службе [4]. Как следствие, конкурсы в вузы по этим специальностям очень высокие.

Преобладание такого качества местной власти в оценках местного сообщества, как «коррумпированная», свидетельствует об устойчивости в сознании граждан утверждения, что власть, принятие решений и коррупция идут рука об руку в нашей стране. Согласно опросу ВЦИОМ, проведенному 24–25 ноября 2012 г., сегодня наиболее коррумпированной сферой россиянами признаются именно местные власти (36% против 26% в 2007 г.) [5]. Действительно, уровень коррупции власти вообще и местной власти в частности достаточно высок. При системной коррупции местное самоуправление не может быть уровнем управления, свободным от этого зла.

Не добавляет доверия муниципальной власти и снижение ее выборности и замена прямых выборов другими способами формирования. Так, до 2008 г. главы большинства муниципальных образований в Российской Федерации, как правило, избирались населением на прямых выборах, но вскоре ситуация стала меняться в сторону отсечения граждан от непосредственного участия в решении этого вопроса. По Российской Федерации прокатилась волна внесений изменений в уставы муниципальных образований крупных городов и муниципальных районов, отменяющих прямые выборы глав и вводящих их избрание депутатами представительного органа. По рекомендации федерального центра города, в том числе региональные столицы, меняли уставы, с тем чтобы мэры избирались не на прямых выборах, а из числа депутатов местных представительных органов.

Специалисты по вопросам местного самоуправления справедливо пишут, что «линия на отказ от прямых выборов – это антигражданская позиция, которая демонстрирует нежелательность участия населения в делах общества и государства» [6, с. 35]. Необходимо, наоборот, содействовать даже большей выборности на муниципальном уровне, что позволит и активизировать местное сообщество, и создать нормальную политическую конкуренцию, стимулирующую эффективность управления.

Следует согласиться с утверждением, содержащимся в ежегодном докладе Общественной палаты РФ за 2012 г., «что многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. (ред. от 3 декабря 2012 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяются их имитацией» [7, с. 26].

Местное сообщество в формировании власти не играет доминирующей роли, а становится, скорее, объектом предвыборных манипуляций. Низкая явка на муниципальные выборы и довыборы поднимает вопрос о легитимности избранных органов и должностных лиц, так как сложно говорить о ней, когда победитель выборов получает вожделенный пост, заручившись поддержкой лишь менее чем четверти избирателей, включенных в списки. Образ власти в глазах местного сообщества не позволяет ей получить широкую поддержку населения, власть сталкивается с заведомым скептицизмом граждан по отношению к любому своему начинанию. Граждане начинают искать в любом проекте власти скрытые механизмы ее обогащения, а в любых ее высказываниях – скрытые негативные мотивы и действия.

Исследования показали, что в последние 12–13 лет усиливается отчуждение местного сообщества от участия в осуществлении местного самоуправления, муниципальной власти. Внешне данная тенденция проявляется в угасании интереса граждан к местным выборам и низкой явке на них, в недоверии или отсутствии интереса проектам и планам местных властей и в другом. Местная власть так и не стала для граждан «своей», местные политики не стали «народными представителями».

Для сокращения разрыва между местной властью и местным сообществом потребуются существенные усилия обоих субъектов. Граждане должны требовать большей открытости и ответственности власти, а органы местного самоуправления терпеливо поддерживать проявления «низовой» активности местного сообщества.

Органам муниципальной власти следует проводить более открытую политику, особенно в отношении муниципальных программ, проектов, расходов на социальные нужды. Чем выше уровень открытости, тем больше возможностей имеет местное сообщество по контролю деятельности муниципальной власти. Усиление учета мнения местного сообщества по многим вопросам пошло бы на пользу местной власти. Но даже в вопросе переименования улиц местная власть предпочитает игнорировать мнение населения, хотя постепенно пытается взаимодействовать через более мобильные электронные каналы: блоги, сайты, форумы, осознавая, что влияние нетрадиционных форм информирования и обратной связи будет возрастать.

Имидж власти помогло бы изменить и усиление ответственности, как за принятие решений, так и за их исполнение. Фактически ответственность за провал муниципальных проектов, программ, за срыв сроков, низкое качество услуг не наступает. Местное сообщество не видит персонализации и неотвратимости ответственности, поэтому и дает невысокую оценку власти, сомневаясь в ее способностях.

Библиографический список

1. *Антипьев А.Г., Антипьев К.А.* Коррупция в современном российском обществе: состояние и борьба с ней // Вестник Перм. ун-та. Сер.: Юридические науки. 2013. № 1. С. 8–13.

2. *Тимофеев Н.С.* Бремя власти пора переложить на народ // Местное право. 2011. № 3. С. 3–10.

3. *Галенко В.* Портрет российского чиновника, или За что мы так не любим власть // Свободная пресса. 2009. 16 окт. URL: http://svpressa.ru/all/article/15574/

4. *Никулин П.* Половина россиян мечтает работать чиновником // Свободная пресса. 2010. 5 июля. URL: http://svpressa.ru/society/article/27413/

5. ВЦИОМ: Россияне считают местные органы власти наиболее коррумпированными // Взгляд. Деловая газета. 2012. 29 нояб. URL:http://vz.ru/news/2012/11/29/609425.html

6. *Москалев А.В., Бусыгин Л.И.* Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении. // Вестник Перм. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2011. № 3. С. 30–36.

7. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год / Общественная палата РФ. М., 2012.

S.V. Kirbitova
Municipalities – Joint Stock Companies: Relating the Concepts and Features

The comparison of municipalities and joint stock companies is drawn in order to identify their common and specific features. The research is based on the analysis of the main Federal laws regulating the activities of municipalities and joint-stock companies in Russia.

Key words and word-combinations: municipality, local government, public corporation.

Сопоставляется муниципальное образование и акционерное общество с целью выявления общих и специфических признаков. Исследование опирается на анализ основных Федеральных законов, регулирующих деятельность муниципальных образований и акционерных обществ в России.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальное образование, местное самоуправление, открытое акционерное общество.

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

С.В. Кирбитова

МУНИЦИПАЛИТЕТ – ОТКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО: СООТНЕСЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРИЗНАКОВ

Решение проблемы эффективной организации деятельности муниципалитетов – одна из ключевых задач нашего государства и важное направление реализации государственной политики Российской Федерации в области местного самоуправления.

Повышение эффективности местного самоуправления – комплексная задача, предполагающая решение ряда проблем и применение системы методов управления. Представляется необходимым рассмотреть возможность применения механизма корпоративного управления в рамках муниципального образования, что входит в рамки организационного направления повышения эффективнос-