

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«Тверской государственный технический университет»**  
(ТвГТУ)

**Доверие российских граждан  
к органам местного самоуправления:  
теоретические и прикладные аспекты**

*Монография*

Тверь 2022

УДК 316.42:352.07(470.331)  
ББК 60.54(2Рос-4Тверь)

Рецензенты: доктор социологических наук, профессор Петрова Т.Э.; доктор философских наук, профессор, заведующая кафедрой «Психология и философия», проректор по развитию персонала ТвГТУ Евстифеева Е.А.

Доверие российских граждан к органам местного самоуправления: теоретические и прикладные аспекты: монография / Э.Ю. Майкова [и др.]; под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: Тверской государственный технический университет, 2022. 160 с.

Исследованы теоретические и прикладные аспекты доверия российских граждан к органам местного самоуправления. Раскрыты основные подходы к анализу сущности и классификациям доверия, измерению его уровня. Выявлены особенности доверия граждан к органам власти и местного самоуправления. Описаны главные работы, посвященные этому виду доверия и изданные в современной России. Дана характеристика наиболее важных подходов к анализу факторов доверия органам власти и местного самоуправления. Исследовано влияние на доверие к местной власти институциональных и социокультурных факторов.

Особое внимание уделено изучению доверия населения Тверской области органам местного самоуправления. Представлены результаты прикладных социологических исследований, направленных на определение уровня, характера и содержания доверия населения к органам указанного самоуправления; причин, стимулирующих и, наоборот, снижающих это доверие. Дан анализ оценки гражданами результативности деятельности органов местного самоуправления как фактора доверия к местной власти. Изучено влияние социально-политических ценностей и предпочтений на доверие жителей Тверского региона к органам местного самоуправления.

Предназначена для ученых, работающих в таких сферах, как социология, политология, история, философия, а также для преподавателей и студентов факультетов социально-гуманитарной направленности высших учебных заведений.

*Монография подготовлена при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках государственного задания № 075-03-2022-296/3 от 21.09.2022. Научно-исследовательский проект № 122121400063-2.*

ISBN 978-5-7995-1261-3

© Тверской государственный  
технический университет, 2022  
© Майкова Э.Ю., Симонова Е.В.,  
Вайсбург А.В., Верпатова О.Ю.,  
Ковалев А.В., Косарская Е.С.,  
Григорьев Л.Г., Блохина М.В.,  
Вишнякова Э.М., 2022

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема доверия населения к органам местного самоуправления (МСУ) становится особенно актуальной в современном российском обществе. Необходимость адекватного ответа на вызовы политического, социально-экономического и социокультурного кризисов требует интенсификации процессов консолидации общества, повышения эффективности функционирования политических и общественных институтов, концентрации усилий, направленных на решение социальных проблем, со стороны всех групп российского общества, максимальной вовлеченности граждан в различные социальные практики, наряду с установлением подлинно партнерских отношений между обществом и властью (всех уровней). Усиление указанных процессов предполагает использование различных способов и инструментов, которые выбираются сознательно, на уровне рационального мышления, а также формирования особой социокультурной среды, которая во многом характеризуется спонтанностью возникновения. Одним из таких способов и выступает доверие в его самых разнообразных проявлениях.

Проблеме доверия посвящено большое число работ представителей различных направлений научного знания – психологов, антропологов, экономистов, социологов и др. В самом общем виде данный феномен понимается как ожидание одними членами общества от других его представителей определенных реакций и моделей поведения, которые осуществляются в соответствии с установившимися в социуме нормами и ценностями в условиях неопределенности и риска. И если в настоящее время достаточно полно (хотя, конечно же, не исчерпывающе) исследованы сущностные черты, типологии, факторы формирования, способы проявления и другие проблемы, касающиеся различных видов доверия (например, личного, обобщенного, институционального, политического и др.), то в отношении степени изученности различных вопросов доверия к органам местного самоуправления картина складывается совсем иная. Несмотря на наличие интересных работ, характеризующихся объективностью и глубиной научного анализа проблемы [51; 52; 60], за рамками научных исследований социологов до сих пор остаются вопросы, касающиеся природы и сущностных черт феномена доверия к органам МСУ, его возможной вариативности, его соотношения с другими видами доверия. Нет полной картины относительно влияющих именно на этот вид доверия факторов и др. Данная монография представляет собой попытку хотя бы частично восполнить те пробелы, которые имеются в настоящее время в исследовании такого специфического феномена, как доверие к органам МСУ.

Предметом исследования в предлагаемой читателям монографии является изучение сущностных характеристик доверия населения к органам

МСУ, его институциональных и ценностных оснований, системы факторов, оказывающих влияние на его формирование и сохранение, специфики его измерения, особенностей его проявления в муниципальных образованиях (МО) одного из типичных регионов Центральной России и способов его повышения.

При подготовке данной работы авторы опирались на теоретические положения и выводы, представленные в трудах ведущих российских и зарубежных ученых, специализирующихся на изучении проблемы доверия, в том числе к органам власти и МСУ. В основе исследования лежит комплексный подход, позволивший авторам синтезировать эвристический потенциал существующих в современной науке методологических подходов (системного, социологического, социально-антропологического, социально-психологического и др.) к анализу доверия к институту МСУ, а также в значительной полноте представить уровень, характер и факторы доверия населения к органам власти и МСУ в современной России и, в частности, в Тверском регионе. Также авторами были использованы положения ряда концепций: концепции развития местных сообществ (community building), полагающей, что внутри сообщества есть ресурсы для развития (эндогенное развитие); концепции самоуправленческого потенциала населения, разработанной авторами в их более ранних исследованиях. Под самоуправленческим потенциалом населения понимается совокупность представлений и поведенческих установок жителей МО, соответствующих характеристикам субъектности. Этот потенциал различен у разных категорий населения. Его высокий уровень способствует активизации участия граждан в различных социальных практиках на местах, усилению связей кооперации, сотрудничества, установлению партнерских отношений с различными субъектами социальной активности, развитию местного сообщества и решению многих проблем муниципального образования. Наоборот, его низкий уровень ведет к социальной пассивности, росту патерналистских настроений, иждивенчества. Уровень самоуправленческого потенциала населения может быть разным под влиянием различных факторов. Использование концепции самоуправленческого потенциала позволило выявить различия в уровне, характере и содержании доверия к органам МСУ у различных групп граждан.

Массив материалов эмпирических исследований формировался с использованием ряда методических процедур.

Во-первых, был осуществлен анализ нормативных правовых актов различных типов и уровней (Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных актов, уставов МО и др.); различных материалов (статей, монографий, публикаций в СМИ, интернет-ресурсов и др.), содержащих информацию об уровне, характере, динамике, факторах доверия населения к органам власти и МСУ.

Во-вторых, были проанализированы результаты социологического исследования, проводившегося научным коллективом кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета в период с 7.10.2022 г. по 1.11.2022 г. и направленного на анализ доверия населения Тверской области к органам МСУ, его институциональных и ценностных оснований. Объектом исследования являлись жители муниципальных образований различного типа Тверского региона в возрасте от 18 лет. Выборка была квотной, репрезентативной по полу, возрасту и типу поселения. Объем выборочной совокупности составил 1 047 чел. (статистическая погрешность – 4 %). Использовался метод формализованного интервьюирования (см. прилож.).

Обработка результатов исследования осуществлялась на основе создания электронной базы данных и использования программы Microsoft Excel, а также основных описательных статистик в пакете SPSS 16.0.

Исследование выполнялось при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках государственного задания № 075-03-2022-296/3 от 21.09.2022 г. Научно-исследовательский проект № 122121400063-2.

Данные исследований, представленных в настоящей работе, сопоставлялись с результатами других социологических исследований, проводившихся авторами монографии с 2009 по 2022 г. (с методикой большинства исследований, использованным при их проведении инструментарием и результатами можно ознакомиться в монографиях «Местное самоуправление в России: теория и современные социальные практики» (подготовленной в 2016 г. [44]) и «Региональные модели местного самоуправления в современной России» (подготовленной в 2020 г. [55])).

Настоящая монография написана авторским коллективом в составе: Майкова Элеонора Юрьевна (введение, пп. 1.3, 2.2, 3.1, заключение); Симонова Елена Валерьевна (введение, пп. 1.3, 2.2, 3.1, заключение); Вайсбург Александра Владимировна (пп. 2.6, 2.7, 3.1, 3.2); Верпатова Оксана Юрьевна (пп. 1.3, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.2, 3.3); Ковалев Андрей Вадимович (пп. 2.1); Косарская Елена Сергеевна (пп. 1.1, 1.2); Григорьев Леонид Геннадьевич (пп. 3.1, 3.2); Блохина Марина Валерьевна (пп. 1.2); Вишнякова Эльмира Мамедовна (пп. 2.4). Авторы глубоко признательны коллегам (сотрудникам кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета) за участие в обсуждении исследуемой проблемы, а также за организацию и проведение полевых социологических исследований. Кроме того, авторы благодарят студентов Тверского государственного технического университета, которые приняли участие в проекте в качестве интервьюеров и технических исполнителей.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ФЕНОМЕНА ДОВЕРИЯ

## 1.1. Понятие, сущностные характеристики и функции доверия

В настоящее время в развитии мирового сообщества происходят радикальные трансформации, обусловленные обострением цивилизационных противоречий, ростом неопределенности социальных событий и количеством разнообразных рисков, поиском решений глобальных проблем существования человечества. Они сопровождаются фундаментальными сдвигами в отношении человека к самому себе и всему окружающему, во взаимоотношениях между людьми, что оказывает существенное влияние на условия обеспечения стабильности социума. В связи с этим сегодня появилась необходимость в новой рефлексии социальных процессов и определяющих их факторов. Одним из таких факторов является доверие.

Обращаясь к анализу феномена доверия, отметим, что исследования данной проблематики носят междисциплинарный характер. В науке понятие доверия относится к разряду наиболее многозначных и трудно определяемых, поскольку отражает один из тех феноменов, которые лежат в основе социальности человека, относится к категории «метаотношений». Неоднозначность его интерпретации обусловлена отсутствием общей и ясной концепции доверия, разнообразием его концептуальных типологий, включением в предмет своего исследования различными науками. Изучением природы доверия, механизмов его формирования и других проблем, связанных с данным феноменом, занимаются представители разных наук – экономисты, психологи, социальные психологи, антропологи, философы, политологи, социологи и др. [18, с. 26–27; 45, с. 128–129]. В частности, психология рассматривает доверие как психосоциальную характеристику, обуславливающую характер взаимоотношений между отдельными людьми и группами, развитие общества и социальную идентичность индивидов. Философия понимает его как этический регулятор морально-нравственных отношений, веру в добро, порядочность и пр. В экономике акцент делается на разнице между реальным поведением человека и той поведенческой моделью, которая обусловлена его индивидуальным желанием максимизировать свою полезность, доверие рассматривается как условие товарно-денежного обмена и фактор хозяйственного развития общества. В исторической науке доверие предстает как явление, сопутствующее возникновению индивидуализма, сопряженное с рисками общественного развития. Социология рассматривает феномен доверия как элемент социальной реальности, социальный конструкт, определяющий отношения между социальными субъектами и социальный порядок в целом, как фактор сотрудничества и солидарности социума.

Исследователи отмечают, что использование самого термина широко варьируется в различных науках (выявлено более 70 его определений), а иногда и в рамках одной дисциплины, если она содержит конкурирующие парадигмы [45, с. 129].

В различных словарях и энциклопедиях доверие определяется как убежденность в чей-нибудь честности, порядочности, добросовестности; позитивно окрашенное ожидание относительно поведения другого человека. Так, например, в толковом словаре русского языка В.И. Даля термин «доверие» трактуется как «...чувство или убеждение, что такому-то лицу, обстоятельству или надежде можно доверять, верить; вера в надежность кого или чего-либо» [15, с. 461]. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой данное понятие определено как «...уверенность в чьей-нибудь добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении к кому-, чему-нибудь» [48, с. 590]. В свою очередь, «Большая российская энциклопедия» интерпретирует доверие как «...одно из условий человеческого взаимодействия и социального порядка, состоящее в ожидании того, что в ситуации неопределенности человек, организация или социальный институт, которому оказывается доверие, будет действовать предсказуемым образом, квалифицированно и во благо тех, кто ему доверяет» [6].

Представители различных наук рассматривают доверие под самыми разными углами, что приводит к возникновению большого количества самых разнообразных его определений. С целью их систематизации С. Касталдо провел контент-анализ наиболее цитируемых, что позволило ему определить пять основных точек зрения на содержание данного термина. Первая обобщенная группа определений доверия связывает его с ожиданиями, убеждениями, установками или волеизъявлением. Вторая группа трактует его, исходя из его отношения к различным объектам – индивидам, группам, организациям, социальным институтам и пр. Третья группа определений подчеркивает деятельностный аспект доверия, определяя его через действие или поведение субъекта. Четвертая – акцентирует внимание на результатах и следствиях оказания доверия. Пятая – связывает доверие с рискованностью ситуации принятия решения в тех или иных обстоятельствах. Проведенный анализ позволил С. Касталдо сформулировать комплексное определение феномена доверия. Он предложил понимать под ним «...ожидание, убежденность в том, что объект обладает определенными характеристиками (честность, благонадежность, компетентность и др.), которые будут отражаться в его действиях, ориентированных на положительные для доверяющего индивида будущие результаты в ситуации осознанного риска» [37, с. 34]. Данный вариант определения термина «доверие» дает, по мнению автора, возможность обобщить все существующие трактовки, «примирить» их друг с другом.

В целом значимость доверия сложно переоценить, так как оно выступает императивом социокультурного существования людей, средством саморегуляции общества и обеспечения его устойчивости, стабильности и управляемости, поскольку представляет собой общечеловеческую норму межличностных отношений, определяющую веру одного человека в другого.

Здесь важно подчеркнуть, что, несмотря на то, что вера и доверие являются однокоренными дефинициями, они не тождественны. Так, в научной литературе отмечается, что вера означает особое духовное состояние человека, его мировоззренческую позицию и нравственно-психологическую установку, предполагающую принятие определенных утверждений, принципов, норм поведения, а также решимость и готовность добровольно следовать им вопреки всем сомнениям, даже если они разумно недоказуемы. В отличие от веры доверие, также являясь добровольным, не является безоглядным, оно всегда нуждается в доказательствах, даже несмотря на возможную априорность, то есть всецело верить можно многим и во многое, а вот полностью доверять, в том числе и себе, нет [18, с. 138–141].

Интерес к различным аспектам доверия имеет довольно длительную историю, поскольку сохранились письменные источники, свидетельствующие об архаичности происхождения этого понятия. Согласно им, доверие было осмыслено еще древними философами Индии, Ирана, Китая. Позднее к нему обращались мыслители Античности и Возрождения. Предвестниками же научной теории доверия можно считать классиков социальной философии – Т. Гоббса, Дж. Локка, И. Канта, А. Смита, А. Фергюсона, которые рассматривали его в контексте анализа «договорного» начала общественных отношений.

Начиная с XIX в., в связи с модернизацией западноевропейских обществ, происходящими трансформациями в их социально-политической и экономической сферах жизнедеятельности, активизировался научный интерес к феномену доверия, который не иссякает и в наши дни. В новом общественном контексте он стал рассматриваться как основание для построения социальных отношений. Целый ряд известных ученых обратились к исследованию его природы и возможностей. Их взгляды, по мнению А.В. Фетюкова, можно разделить на два основных направления – чувственное и рациональное.

К сторонникам первого он отнес таких мыслителей как Г. Зиммель, Т. Парсонс, Ф. Теннис, П. Блау, Э. Гидденс, Ф. Фукуяма и другие, так как все они рассматривали доверие как феномен, основанный не на рациональной оценке объекта доверия, которую совершает индивид, а на чувствах, которые данный объект вызывает.

Представителями же второго направления, полагает А.В. Фетюков, выступают Н. Луман, П. Штомпка, Д. Гамбетта, А. Селигмен, Дж. Коулман,



Х. Уайт, поскольку они считали, что в основе доверия лежит рациональный расчет, который позволяет снизить уровень неопределенности и рисков, существующих в обществе [75, с. 153–154].

Если же говорить о российском опыте изучения феномена доверия, то можно отметить, что он также давно является предметом самого пристального внимания со стороны различных ученых, поскольку наша страна довольно продолжительный период времени находится в состоянии трансформации, которая сопровождается рядом серьезных противоречий. Именно они, считает В.О. Киселев, выступают тем мотивом, который толкает исследователей к изучению доверия, так как от него зависит, насколько быстро и успешно общество вступит в фазу устойчивого развития. Россия, пройдя через смену политической и экономической системы, достаточно серьезно страдает от недостатка социальной интеграции и солидарности, причиной которых как раз выступает дефицит доверия. Это проявляется, с одной стороны, в том, что люди утратили чувство прежнего коллективизма и ориентированность на общее дело, сотрудничество и взаимопомощь, а с другой – в том, что население перестало быть доверчивым к обещаниям власти и к ней самой, утратило веру в эффективность социальных институтов и собственную способность влиять на происходящие в стране процессы. Отсюда наличие достаточно большого количества работ, посвященных изучению влияния доверия на моделирование поведения индивидов и социальных общностей, а также те или иные аспекты общественной жизни. Так, В.М. Бехтерев, А.С. Новоселова, Б.Ф. Поршнев изучали вопросы доверия в рамках исследования социально-психологического внушения; А.А. Бодалев, А.Г. Здравомыслов, А.Н. Сухов – в контексте социальной напряженности и конфликтов; В.М. Герасимов, А.К. Уледов, М.К. Горшков – в разрезе формирования общественного мнения; А. Алексеева, В.В. Грицаенко, Л.Д. Гудкова, В.А. Давыденко, Г.М. Заболотный и др. – относительно политических институтов [29, с. 101].

Значительное внимание проблеме доверия уделяли представители психологической науки, с точки зрения которой доверие исследуется как психологическое отношение. В таком понимании оно включает в себя интерес и уважение к объекту или партнеру; представление о потребностях, которые могут быть удовлетворены в результате взаимодействия с ним; эмоции от предвкушения их удовлетворения и позитивные эмоциональные оценки партнера; расслабленность и безусловную готовность проявлять по отношению к нему добрую волю, а также совершать определенные действия, способствующие успешному взаимодействию [18, с. 45]. Психологи также нередко рассматривают доверие с позиции характеристик, которые определяют степень социального развития индивида. Так, в традициях эпигенетического подхода Э. Эриксона доверие человека к миру выступает как базовая, фундаментальная социальная установка личности –

метаотношение, которое формируется в раннем детстве и определяет дальнейшее развитие всех других видов отношений личности к миру, себе и другим (И.В. Антоненко, В.П. Зинченко, Б.Ф. Поршнев, Т.П. Скрипкина и др.). В данном случае речь идет о базовом доверии, нередко в литературе называемом также базальным [13, с. 225–227; 18, с. 26]. В работах психологов часто можно увидеть разграничение доверия к себе и доверия к окружающим.

Для социологии характерно понимание доверия как одного из условий человеческого взаимодействия и социального порядка, как ожидания того, что партнер по взаимодействию будет действовать в соответствии с принятыми нормами и ценностями.

Изучив и обобщив различные подходы к трактовке понятия доверия, В.Л. Тамбовцев предложил разделить их на две группы:

к первой он отнес подходы, дающие «внешнее» понимание доверия – его представители определяют доверие как нечто, включающее индивида, но находящееся также и вне его;

ко второй – подходы, дающие «внутреннее» понимание доверия – его сторонники понимают доверие как внутреннее состояние индивида.

Исходя из этого, в первую группу он включил подходы, которые трактуют доверие как:

отношение, так как оно всегда соотнесено с отношением одного индивида с другим или иным объектом, процессом, действием, организацией, системой;

культурную норму, выступающую свойством социальной целостности;

процесс, характеризующийся изменчивостью вследствие различных ситуационных влияний на него социальных институтов, групп и индивидов; действие или поведение, обусловленное различными причинами.

Ко второй группе В.Л. Тамбовцев отнес подходы, согласно которым доверие – это:

психологическое состояние индивида, определяющее его действия; убеждение человека или группы в том, что другой человек или группа будут добросовестно вести себя в соответствии с взаимными соглашениями; решение о направлении действий в условиях риска и неопределенности, которое основано на убежденности в том, что все участники действия будут соблюдать свои обязательства;

готовность стать уязвимым, принять риск на основе ожидания того, что другой будет выполнять действия, важные для доверяющего, наблюдать или контролировать его;

чувство уверенности в будущих действиях другого, эмоциональная составляющая установки оптимизма относительно доброжелательности другого человека; ощущение того, что во взаимоотношениях можно опираться друг на друга;

моральная ценность, основанная на убеждении в добродетели другого;

черта личности, выражающаяся в устойчивом восприятии других как благонадежных, готовности к согласию и конформности, просоциальном характере, благожелательности, отзывчивости, доверчивости;

скрытый интерес, основанный на заинтересованности одного лица реализовать интерес или завоевать доверие другого лица;

позитивное ожидание относительно поведения других [67, с. 578–585].

Очерченное разнообразие пониманий доверия, частично сочетающихся между собой, а частично вступающих в противоречие, по мнению В.Л. Тамбовцева, можно охарактеризовать как «концептуальную трясину», которая не могла не повлечь за собой многочисленных попыток формирования более унифицированных концепций. Их автор также объединил в две группы:

концепции, отделяющие доверие от смежных с ним понятий, таких как уверенность, предсказуемость, благонадежность, зависимость, недоверие («разделяющий подход»), что позволило внести важный вклад в упорядочение представлений о содержании категории доверия;

концепции, интегрирующие различные варианты понятий доверия в некоторый общий концепт («обобщающий подход»), которые пока еще не увенчались успехом. Это обусловлено как нечеткостью и специфичностью самих определений, существующих в различных науках, так и сложностью соблюдения требований к обобщающему определению доверия. По мнению их представителей, «результатирующий конструкт доверия» должен быть одновременно достаточно обширным, чтобы охватывать большинство его смысловых значений; несложным и немногословным, чтобы не быть нечетким и расплывчатым; способным передавать исходные смыслы более ранних исследований разных наук, чтобы была возможность на них основываться [67, с. 587–588].

Исходя из неизбежности существования разнообразных пониманий феномена доверия и его многомерности, Л.В. Тамбовцев сомневается, что возможно их все свести в какую-то одну формулировку, которая действительно станет общепринятой (или принятой хотя бы большинством ученых). Поэтому он предлагает более продуктивный, на его взгляд, «порождающий подход» к формированию общего концепта, основанный не на обобщенной характеристике всего многообразия определений доверия, а на поиске его общего источника. Л.В. Тамбовцев исходит из накопившегося значительного числа эмпирических свидетельств того, что люди практически мгновенно, восприняв другого человека, оценивают его благонадежность и в ходе дальнейших социальных взаимодействий уточняют свое восприятие. Данная способность, по мнению ученого, выработалась в ходе эволюции, так как эффективное кооперативное

взаимодействие людей является важнейшим условием их выживания. В результате у каждого индивида формируется личный концепт доверия, представляющий собой совокупность нейронных процессов и состояний, основанных на персональном опыте и восприятии различных нарративов, изменяющихся в течение жизни и выступающих основой оценки потенциально доверяемых лиц и ожиданий доверяющего человека, который Л.В. Тамбовцев называет «нейрокоррелят психологического состояния доверия». Исходя из этого, автор полагает, что если возникновение личного концепта доверия другим индивидам обусловлено природой человеческого существования, то данный механизм можно распространить и на массовые социальные явления, процессы, результаты действий, так как здесь работают схожие по функциям нейроструктуры [67, с. 589–591].

На сегодняшний день подходы к изучению доверия продолжают развиваться и углубляться. Появляется все больше работ утилитарного направления, предназначенных для внедрения в общественную жизнедеятельность, растет количество эмпирических исследований. Их анализ позволил выделить ряд следующих характерных черт, определяющих сущность феномена доверия.

Во-первых, доверие, вследствие своей сложности, обладает многокомпонентной природой:

субъектной (в ситуации доверия всегда присутствует по меньшей мере два субъекта, то есть оно носит взаимный, субъект-субъектный характер);

объективной (доверие объективно обусловлено жизненной необходимостью людей в совместной деятельности, общении и взаимоотношениях);

гносеологической (доверие составляет истинное знание людьми друг друга и правильное его выражение);

нравственной (доверие заключается во взаимной нацеленности людей на добро и благо в их взаимодействии);

социальной (доверие обусловлено необходимостью приходить к согласию и консенсусу в решении различных задач и проблем общественного развития);

эмпирической (доверие основывается на опыте совместного сосуществования людей в историческом разрезе);

психологической (доверие базируется на чувственно-эмоциональном отношении людей друг к другу, которое сопровождается возникновением различных чувств – симпатии, дружбы, любви и т.д., проявляющихся в формах социального взаимодействия);

ценностно-нормативной (доверие является проявлением консолидированности на основе общих норм и ценностей и представляет собой некий конструкт социальной жизни, механизм ее регуляции и саморегуляции).

Во-вторых, доверие является эмерджентным явлением (эмерджентность доверия означает, что оно представляет собой систему, обладающую определенным свойством, не присущим ее отдельным компонентам. Это свойство одновременно выступает как ее функция, то есть как результат взаимодействия элементов системы и ответ системы как внутреннего единства, целого на вызовы внешней среды) [8].

В-третьих, доверию свойственен процессуально-динамический характер, поскольку приобретение или формирование доверия является долгосрочным и постоянным процессом, изменяющимся под влиянием различных факторов, делающих его невозможным посредством только одноразовых мер.

В-четвертых, доверие характеризуется двумя видами амбивалентности:

личностно-социальной, так как, с одной стороны, оно проявляет социальную природу личности, а с другой – социальность на личностном уровне;

рационально-эмоциональной, поскольку доверие одновременно основывается на рациональной уверенности в том, что объект доверия выполнит взятые на себя обязательства, и на эмоциональной составляющей, обусловленной общностью ценностей и мотивов, «доброй волей», настроен на решение поставленных задач [37, с. 37].

В-пятых, доверие является многоуровневым феноменом. Так, Т.В. Мышляева, Ю.В. Веселов, В.В. Кривоусков и другие выделяют четыре уровня доверия:

базовый – характеризует доверие к себе, своему социальному окружению и к миру в целом, представляет собой чувство самоидентичности человека, выступает инструментом познания окружающего мира и способом взаимодействия с ним, который используется для устранения проблем информационного дефицита в ситуации принятия решения. Так, например, Э. Гидденс определял доверие этого уровня как компенсационный механизм современного социума и называл его «защитным коконом», «покровом доверия», позволяющим поддерживать жизнеспособность окружающего мира [13, с. 123];

личностный – определяется социальной природой человека, его психологической структурой, процессами инкультурации и социализации и персональным опытом взаимоотношений с другими людьми. Данный уровень довольно подробно описан в работах психологов и социологов, где доверие рассматривается на уровне социальной психологии как источник формирования социальных ожиданий, социальных ролей доверителей и доверяемых (Э. Эрикссон, С. Джуард, П. Ласкоу и др.). При этом некоторые исследователи отмечают, что при нарастании потенциала личного доверия в дальнейшем происходит его качественное изменение, и оно трансформируется в социальное;

социальный – обуславливает взаимодействие людей в рамках социальных групп и их социальных ролей, а также характер институциональных общественных отношений. Сущность и возможности социального уровня доверия рассматривались в контексте теории сетевого анализа; концепции ролевой сегментации (А. Селигмен); теории социального обмена (Дж. Коулмен); концепции общества риска (Э. Гидденс, Н. Луман, У. Бек); теории транзакционных издержек (Д. Норт) и др.;

культурный – выражается через специфические культурные атрибуты доверия в различных обществах, представляет собой культурный социальный код, создающий контекст воспроизводства доверия [46]. В данном ракурсе вопрос доверия рассматривали Э. Дюркгейм, М. Вебер, Ф. Фукуяма, П. Штомпка и др. Последний определял его как культурный ресурс, способствующий реализации потенциала социального действия, и отмечал, что для нормального функционирования общества одинаково важно как доверие, так и недоверие. Исходя из этого, рассматривая доверие как культурный ресурс, ученый выделял культуру доверия и культуру недоверия, формирование которых определяется рядом следующих социальных факторов: нормативной стабильностью или нормативным хаосом (аномией); прозрачностью социального порядка или неясностью, скрытостью политических и экономических структур; прочностью социального порядка или его расплывчатостью; подчинением властей законам или произволом и безответственностью; реализацией прав и строгим исполнением прав граждан или бессилием, бесправностью граждан и насилием со стороны власти [79, с. 334–336].

В целом феномены доверия и недоверия довольно подробно изучены представителями социологии, которые рассматривают их не как временное социальное явление, а как постоянные индикаторы, отражающие уровень стабильности или нестабильности общества. Поэтому, по их мнению, они должны быть всегда насущным предметом теоретического изучения и практического измерения. При этом доверие понимается ими как основа социального порядка, межличностного общения и условие формирования социальных групп (носит конструктивный характер), а недоверие – как предпосылка общественного хаоса и беспорядка, не имеющая конструктивной характеристики (носит деструктивный характер). Источником их формирования при этом называются общественные нормы и ценности, выступающие либо объединяющим, либо разъединяющим фактором, который дает возможность людям предсказывать поведение друг друга и способствует пониманию человеческих мотивов и действий, формирует уверенность в выполнении ролевых ожиданий, дает возможность контроля ситуации или, наоборот, делает поведение индивидов непредсказуемым, что порождает неуверенность в партнере и невозможность его контроля [34, с. 177–178].

Еще одной специфической чертой доверия, помимо рассмотренных, является многофункциональность, обусловленная его сложностью и многомерностью. Различные авторы, анализируя данный феномен, предлагают свое видение этого вопроса.

Так, В.С. Сафонов и Ю.В. Веселова акцентируют внимание на том, что основной функцией доверия выступает регуляция межличностных отношений, назначением которой являются активизация коммуникаций между людьми, снижение уровня напряженности в социальных отношениях и мобилизация активности сторон во взаимодействии.

И.В. Антоненко полагает, что главное назначение доверия заключается в его роли в социальном взаимодействии сквозь призму его психологического содержания. Исходя из этого, базовыми функциями доверия автор считает социально-психологические функции, среди которых называет интегрирующую, коммуникативную, интерактивную, перцептивную, редуцирующую, управленческую, прогнозную, ориентирующую, стабилизирующую, эффективизирующую и пр. [37, с. 39].

Е.П. Ильин также делает акцент на социально-психологическом значении доверия и выделяют две группы его функций с этой точки зрения:

основные (обеспечения взаимодействия с миром; познания, самопознания и самоопределения; самоорганизации общества; формирования и воспроизводства общественных отношений и социальной структуры; защиты от нежелательного влияния; оптимизации общественного взаимодействия; обеспечения эмоционального комфорта; снижения уровня напряженности и стресса в социальных взаимоотношениях);

инструментальные/обслуживающие (активизации взаимодействия и коммуникаций; редукции сложных общественных отношений; групповой дифференциации и идентификации; перцепции; стабилизации; прогноза; комплиментарности; компенсаторности) [25, с. 34–35].

В свою очередь, Т.П. Скрипкина полагает, что функции доверия касаются процесса взаимодействия не только людей друг с другом, но и человека с миром во всем многообразии его проявления. Исходя из этого, исследователь предлагает следующий перечень функций доверия в жизнедеятельности человека:

является условием целостного взаимодействия человека с миром;  
связывает человека с миром в единую систему;  
обуславливает синтез прошлого, настоящего и будущего в целостный акт жизнедеятельности;  
создает эффект целостности личности и бытия человека;  
определяет меру соответствия поведения человека, принимаемых им решений и поставленных задач самому себе и миру [66, с. 85–86].

Солидаризируясь с Т.П. Скрипкиной, Г.М. Заболотная также отмечает, что функциональность доверия проявляется как в личностном, так и в общественном аспектах.

В первом случае оно удовлетворяет базовые человеческие потребности, прежде всего такие, как потребность в безопасности, потребность в социально-психологическом благополучии при взаимодействии с внешней средой, потребность в самоактуализации и идентичности, потребность в устойчивых отношениях дружбы, в уважении и достоинстве.

Во втором случае доверие выполняет функции поддержания устойчивости и интегрированности общества; построения горизонтальных и вертикальных общественных отношений; формирования групповых идентичностей, отношений сотрудничества и солидарности разнообразных форм гражданских ассоциаций; воспроизведения социального капитала; упорядочивания и уравнивания социальных и культурных разнообразий на основе толерантности; легитимации властного авторитета и обеспечения социальной базы поддержки институтов власти и проводимого ими политико-экономического курса [23, с. 80–81].

На сегодняшний день необходимость развития доверия в обществе не вызывает ни у кого сомнений, так как данный вопрос стоит как никогда остро. По мнению Г.М. Заболотной, это обусловлено следующими обстоятельствами:

существенным изменением природы феномена доверия в современных условиях от родственно-религиозной, детерминированной безусловными авторитетами и традициями к свободной, добровольной, что делает необходимым трансформацию механизмов управления им;

увеличением количества рисков социального развития (доверие выступает конструктивной формой ответа на риск);

усложнением общества, углублением его структурной и ролевой дифференциации, ростом вероятности возникновения конфликтов между ролевым ожиданием и ролевым поведением (доверие компенсирует неуверенность в качественной реализации ролевых обязательств);

возросшей степенью свободы человека (доверие выступает как реакция на свободу других) [23, с. 82–83].

Таким образом, феномен доверия представляет собой некий социальный эмоционально окрашенный конструкт, который характеризуется наличием в нем когнитивной и поведенческой сторон. В настоящее время в сфере его изучения сложилась двоякая ситуация. С одной стороны, растет количество теоретических и эмпирических исследований, посвященных изучению сущности данного явления, а с другой – отмечается, что феномен доверия в исследованиях различных авторов рассматривается по-разному. К настоящему времени не сложилось его единого понимания, так как он относится к категории метасложных объектов для изучения. Однако, несмотря



на это, анализ доверия имеет значимый практический потенциал, поскольку дает возможность объяснить институциональные процессы, происходящие в обществе, что обеспечивает определенную предсказуемость развития социума. Таким образом, становится очевидным, что изучение феномена доверия должно строиться на использовании разных подходов с целью формирования целостного представления о нем.

## 1.2. Типологии доверия в российской и зарубежной науке

Характерной чертой феномена доверия является его видовое разнообразие. Среди ученых сегодня нет единства в подходах к классификации видов доверия вследствие многоаспектности проявлений доверительных отношений в жизни современного общества. Это порождает разные типологии, которые иногда существенно отличаются друг от друга. Рассмотрим наиболее распространенные.

Одним из критериев типологизации доверия является его уровень. Исследователи, использующие данный критерий (Д.В. Князев, Н.И. Лапин, Б.С. Шалютин, Г.С. Ромашкин, А.Н. Андрущенко и др.), выделяют следующие типы доверия: межличностный (формирующийся на микроуровне); организационный, корпоративный (существующий на мезоуровне); общественный, институциональный (характерный для макроуровня) [2].

Типологии видов доверия строятся также в зависимости от объекта доверия. В эту группу входят типологические схемы следующих авторов:

1) Т.С. Пухарева, Р.Ю. Кондрашова, которые в соответствии с данным критерием выделили такие виды доверия, как доверие к себе; доверие к другим; доверие к миру;

2) Т.П. Скрипкиной, полагающей, что по объекту можно выделить следующие виды доверия:

межличностное – это персонифицированное доверие другим;

социальное – это доверие, отчужденное от каждого конкретного человека, являющееся обобщенным деперсонифицированным доверием, существующим в обществе;

3) Э. Усланера, который обозначил два вида доверия в рамках этого подхода:

обобщенное/моралистическое (отражает установку индивида оказывать его другим, при этом оно не ориентировано на конкретного индивида, а выражает представление о поступках людей в целом);

специфическое/стратегическое (характеризует отношения с индивидами, с которыми у субъекта есть социальное или территориальное сходство; оно воспроизводится при наличии опыта взаимодействия с ними и отражает ожидания относительно их действий) [1, с. 16];

4) Э. Гидденса, определившего следующие виды доверия по объекту: доверие людям (базисное, элементарное) – базируется на взаимной ответственности и соучастии, уверенности в честности другого;

доверие абстрактным системам (техническим, экспертным) – обеспечивает надежность повседневной жизни, но не может заменить взаимности в отношениях доверия между личностями [13, с. 121, 129];

5) В. Звоновского, выделявшего межиндивидуальное доверие (личное – когда индивиды лично знакомы и непосредственно взаимодействуют; безличное – когда личное знакомство индивидов не является обязательным, и они видят в отношениях следствие своей принадлежности к более широкой социальной общности); институциональное доверие (доверие индивидов социальным институтам и их представителям) [24, с. 134];

6) А.В. Фетюкова, который предложил следующие виды доверия по такому критерию как объект доверия: вертикальное (доверие к социальным организациям); горизонтальное (доверие к людям) [75, с. 156].

Л.А. Журавлева предложила типологию видов доверия по такому критерию, как сфера его приложения. Опираясь на этот критерий, исследователь выделила организационный, управленческий, политический, нравственный, психологический, правовой и экономический виды доверия [22, с. 7].

При этом каждый из видов доверия по сфере приложения может иметь и свои формы. Так, например, А.В. Крахмалева выделяет такие формы доверия в экономике, как деловое доверие; общее; институциональное; доверие бизнеса; потребительское; доверие между партнерами; доверие финансовым институтам; доверие инвесторов; доверие кредиторов заемщикам; доверие наемного персонала работодателям [2, с. 128].

Разрабатываются также типологии видов доверия по направленности. Так, Т.П. Скрипкина выделила такие типы доверия, как испытываемое субъектом доверие к другим людям и группам («я-доверие»); воспринимаемое субъектом доверие со стороны различных людей и групп («мне-доверие») [65].

Еще одним критерием, по которому исследователями разрабатываются типологии доверия, является его основание. В эту группу входят:

1) типология, предложенная такими исследователями, как Р. Левицки, М. Стивенсон, Б. Банкер, которые выделяли доверие, основанное на расчете; доверие, основанное на знании; доверие по тождеству;

2) типология А.Б. Купрейченко, которая обозначила такие виды доверия, как доверие, основанное на приязни; доверие, основанием которого является надежность.

Еще одна группа типологий доверия опирается на такой критерий, как степень выраженности компонентов его психологического отношения. Данная группа представлена:

1) типологией И.Ю. Леоновой, где выделены псевдодоверие; номинальное доверие; авансированное; безрассудное; слепое [37, с. 38];

2) типологией А.Б. Купрейченко, которая предложила такие типы, как подлинное/искреннее доверие (виды доверия, включающие ожидание блага, позитивные эмоциональные оценки и готовность субъекта к нравственному поведению); неподлинное (виды доверия, которые используются для введения в заблуждение и манипулирование партнером) [33, с. 66];

3) типологией А.Ю. Алексеевой, полагающей, что данный критерий позволяет выделить такие виды доверия, как безусловное персонифицированное доверие; условное персонифицированное; безусловное личностное; условное личностное [1, с. 6];

4) типологией С.Е. Вершинина, согласно которой доверие бывает следующих видов: делегированное (характеризуется отсутствием личного знакомства с объектом доверия и наличием оснований для оказания доверия; например, поездка в общественном транспорте, обед в ресторане); доверие как чувство (определяется способностью индивида к восприятию внешних раздражителей и его отношением к другим людям через выполнение ими различных функций посредством различных эмоций); «обманутое» (основано на горьком опыте неоправданных ожиданий); «кредит» доверия (обусловлен верой и надеждой в позитивные изменения в будущем; например, кредит доверия правительству) [11, с. 59–71].

Как видно, все рассмотренные типологии доверия имеют очевидную односторонность, обусловленную тем, что каждый автор предлагает, как правило, один критерий для выделения его видов. В то же время изучение такого сложного феномена, как доверие, требует построения обобщенных классификаций на основе поливариантных признаков, способных структурировать бесконечные в своем разнообразии виды доверия в организованную и познаваемую многовариантную типологическую модель. Создать такую модель попытался А.А. Дворянов, который полагал, что она позволит, с одной стороны, рассматривать доверие как всеобщее явление, а с другой – разрабатывать дифференцированные стратегии и технологии социального управления. В результате такого гармоничного учета общих и специфических характеристик доверия, по его мнению, возможно как достигнуть согласованности в применении тех или иных принципов и методов управления, так и сохранить целостность развития всех сфер жизнедеятельности общества. Свою типологическую модель А.А. Дворянов построил на базе следующих 23 критериев, которым соответствуют определенные виды доверия:

1) тип субъектов (индивидуальное доверие, коллективное доверие);

- 2) тип объектов (межличностное доверие; доверие абстрактным системам; доверие институционализированным связям);
- 3) сфера (экономическое доверие, политическое, религиозное, социальное, национальное, этническое, частно-семейное и пр.);
- 4) группа (системное доверие, структурное, статусное, ролевое, групповое, организационное, потребительское и др.);
- 5) уровень (первичное доверие, вторичное);
- 6) радиус (узкое доверие, расширенное);
- 7) статус (формальное доверие, неформальное, смешанное);
- 8) масштаб (парное доверие, микрогрупповое, мезогрупповое, макрогрупповое, глобальное);
- 9) временные рамки (мгновенное доверие, ситуационное, текущее, локализованное, поколенное, мультипоколенное, эпохальное, метаэпохальное);
- 10) ситуация (доверие, связанное с официальными и неофициальными событиями и фактами; доверие во время переговоров, конфликтных ситуаций, групповых дискуссий; доверие в асимметричных взаимодействиях);
- 11) источники (субъективное доверие, объективное);
- 12) начало процесса (спонтанное доверие, инициированное, взаимообусловленное, инспирированное);
- 13) средства или действия (нормативное доверие, физическое, вербальное, жестовое, атрибутивное, мысленное);
- 14) интенсивность (слабо- и ярко выраженное доверие, вяло- и быстротекущее, активное и пассивное);
- 15) направленность (реалистическое доверие, нереалистическое);
- 16) конфигурация (горизонтальное доверие, вертикальное, диагональное, многосоставное);
- 17) совокупность и характер воздействующих факторов (однофакторное доверие, многофакторное, кумулятивное, престижное, доверие по правилу наименьшего зла);
- 18) характер протекания (канализируемое доверие, эскалирующее, затухающее);
- 19) эмоциональная форма проявления (сверхэмоциональное доверие, повышенное эмоциональное, эмоционально устойчивое, пониженное эмоциональное);
- 20) состояние (оптимальное доверие, нормальное доверие, ненормальное доверие, патологическое доверие);
- 21) последствия (позитивно-конструктивное доверие, негативно-деструктивное);
- 22) степень охвата последствиями (доверие с последствиями только для самих субъектов и объектов доверительных отношений; доверие с

последствиями не только для прямых участников доверительных отношений, но и для косвенных);

23) социокультурное основание (цивилизационное доверие, субкультурное) [16, с. 12–13].

Данная модель, предложенная исследователем, безусловно, не является исчерпывающей, но в сравнении с одномерными типологиями является более выигрышной, поскольку позволяет рассматривать феномен доверия с разных ракурсов, дает возможность получить наиболее полное представление об этом феномене. Данная модель может быть использована для осуществления измерительных процедур в отношении доверия, а также анализа институционального доверия, в том числе доверия к органам государственной власти и местного самоуправления.

### **1.3. Социологические подходы к анализу сущности и основных характеристик доверия**

Рассматривая проблему доверия к органам местного самоуправления как к одному из уровней публичного управления, необходимо прежде всего обратиться к анализу подходов, сложившихся в научной литературе, к определению самого понятия доверия и к изучению сущностных характеристик данного феномена. В этом вопросе следует четко обозначить одну из главных методологических проблем для многих исследователей: доверие представляет собой сложный феномен, который нельзя сводить исключительно к психологическим или ценностным характеристикам. Это комплексное понятие, включающее в себя восприятие различных компонентов социально-культурной системы. В силу этого становится понятно, что сама концепция доверия может быть рассмотрена с позиции различных научных подходов, в том числе и социологических, которые акцентируют внимание на социальных установках, формирующих доверие, на тех действиях, в которых проявляется доверие, на принципах социального взаимодействия в условиях неопределенности и риска. В социологии восприятие доверия связано не столько с психологическими аспектами и прохождением индивидом определенных стадий социализации, сколько с определенными социально-культурными факторами внешней среды. Обратимся к анализу подходов к трактовке феномена доверия, характерных для социологической науки.

В научной литературе отмечается, что современные исследования доверия в социологии основаны преимущественно на сопоставлении и реинтерпретации классических трактовок доверия [18, с. 26–30; 61, с. 465; 84]. Представители социологической классики (М. Вебер, Э. Дюркгейм, Г. Зиммель, Ф. Теннис и др.) проявляли исследовательский интерес к феномену доверия и заложили теоретическую основу для анализа как

личного, так и обобщенного доверия. В трудах современных исследователей (Э. Гидденса, Н. Лумана, А. Селигмена, Ф. Фукуямы, П. Штомпки и др.) доверие рассматривается в качестве одного из ключевых научных понятий, тесно связанных с такими категориями, как «свобода выбора», «ожидание», «риск», «неопределенность», «моральные ценности». Доминирующим становится понимание доверия как ориентации на будущие возможные действия других людей и институтов с целью снизить степень неопределенности, непредсказуемости и неконтролируемости будущего, минимизировать опасности, которым подвергаются определенные типы действий [13, с. 150–152; 18, с. 138–139; 77; 79, с. 112; 84]. Таким образом, доверие в социологии рассматривается как общее отношение или ожидание от окружающих людей, общественных систем, социального порядка. Следует отметить, что позитивные ожидания являются основным элементом многих подходов к пониманию сущности доверия (Р. Левицки, Д. МакАлистер, Р. Бис, Д. Руссо, С. Ситкин, Г. Хоманс, Л. Хосмер и др.) [18, с. 26–27].

Современный известный социолог Э. Гидденс говорит о доверии как о взаимной ответственности и соучастии. Он определяет доверие как «...уверенность в надежности человека или системы в отношении некоторого данного множества ожидаемых результатов или событий, где эта уверенность выражает веру в доброе имя или любовь другого, или в правильность абстрактных принципов (технического знания)» [13, с. 150–151]. Исследователь выделяет два типа обязательств: а) личные, связанные с доверительными отношениями и поддерживающиеся (или выражающиеся) в социальных связях, которые устанавливаются в условиях соприсутствия; б) безличные, связанные с развитием веры в символические или экспертные (абстрактные) системы. Соответственно, он фиксирует наличие таких типов доверия, как доверие к людям и доверие к абстрактным системам, к которым относится в том числе и власть [13, с. 208, 249–250]. Ученый указывает на то, что доверие к абстрактным системам обеспечивает надежность повседневной жизни, стабилизирует социальные системы. В этом виде доверия невозможны личностные мотивы, есть лишь чувство социальной значимости и долженствования. Следует отметить, что Э. Гидденс одним из первых поднял вопрос о доверии не только к системам, но и к безличным правилам, а также о доверии к анонимным другим. Речь идет не только о законах, но и о решениях, которые принимает власть, то есть Э. Гидденс обратился к исследуемой проблеме с позиции доверия к нормативному регулированию, к принимаемым управленческим решениям как неким абстрактным безличным правилам.

Другой современный представитель социологической науки, П. Штомпка, поднимает вопросы, затрагивающие социальную концепцию доверия, и большое внимание уделяет роли культуры в формировании доверия. По мнению исследователя, доверие представляет собой

своеобразный «...“залог” (уверенность и опирающиеся на него действия), свидетельствующий о том, что неопределенные будущие действия других людей или функционирование оборудования либо учреждения будут нам полезны» [79, с. 112]. Ученый понимает доверие как некий культурный ресурс, способствующий реализации потенциала социального действия, и говорит о культуре доверия/недоверия и о соответствующей ей среде. Исследователь отмечает, что, когда люди живут в среде доверия, честно работают, являются пунктуальными, выполняют взятые на себя обязательства, помогают другим, в массовом сознании появляется убеждение, что «верить другим – это нормально, у нас так делается» [79]. И напротив, в среде недоверия, в которой распространены примеры отсутствия доверия и его обмана, у людей формируется установка доверия избегать.

Заостряя внимание на культурологическом подходе к анализу доверия как такового, исследователь обращается к ряду предпосылок подобной трактовки. Во-первых, он называет доверие важным измерением политической культуры, при этом указывая, что доверие к политике воспринимается как отражение более широкого климата доверия, господствующего в обществе, залог жизнеспособности политической системы в целом. Во-вторых, именно доверие на горизонтальном уровне является залогом развития и процветания гражданского общества. Без него невозможно полноценное взаимодействие граждан в процессе решения проблем внесударственным способом. В-третьих, доверие служит мериллом культурного и общественного капитала как важного основания развития общества в целом. И, помимо всего прочего, «доверие является составляющей цивилизационных компетенций. Оно представляет собой предварительное условие политического участия, предприимчивости, готовности пользоваться новыми технологиями» [79, с. 60–61].

П. Штомпка затрагивает важность доверия в развитии власти и в определении ее потенциала. Он одним из первых заговорил о том, что гражданская активность, вовлеченность в жизнь социума, политическая активность без доверия невозможны. Кроме того, характеризуя виды доверия, ученый вводит ряд понятий, отображающих специфический характер отношений доверия между индивидом и политическими институтами. В частности, он вводит термины «публичное доверие» (ожидания, обращенные к особам публичной жизни, институций, организаций, режимов, с которыми мы имеем только опосредованный контакт), «инструментальное доверие» (ожидание компетенции, эффективности, рациональности партнера) и «общественное доверие» (ожидания в отношении общественных категорий, общественных групп и общественных ролей независимо от индивидуальных черт конкретных лиц), указывая посредством данных категорий на специфику отношений доверия

граждан и власти и подчеркивая возможность обезличивания этих отношений [79, с. 163–164].

Если проанализировать особенности взаимодействия граждан и органов местного самоуправления, то получается, что модели доверия, предлагаемые П. Штомпкой, не всегда могут воспроизводиться в реальности. В частности, он говорит о важности обезличенного доверия, которое проявляется в отношении должностей. Однако в российской действительности подобное доверие нередко утрачивает черты общественного (обезличенного) и приобретает характеристики межличностного, то есть доверия не к должности, а к персоне, которая эту должность занимает. Связано это с тем, что граждане часто неплохо осведомлены об этом человеке и предыдущем опыте его работы. Проблема инструментального доверия в отношении местной власти заключается еще и в том, что население часто не может сформировать «правильного» понимания тех критериев, с помощью которых можно оценивать органы власти. Данное обстоятельство лимитирует использование этого понятия в исследовании доверия к органам местного самоуправления в российском обществе.

Интересен вопрос демонстрации доверия. Так, проявление доверия социолог видит в четырех типах действий, в основе которых лежит принцип уверенности. Первый тип действия является проявлением так называемого «предвосхищенного доверия», когда совершаемые действия ориентируются на ожидания от «других» того, что в дальнейшем эти «другие» будут действовать в соответствии с интересами индивида. Данный тип действия в целом может отражать одну из моделей доверия граждан к органам МСУ. Например, выбирая местных депутатов, население ожидает в ответ действий по защите собственных интересов. Близким к этому действию является второй тип проявления доверия – «поверенное доверие», когда граждане ожидают ответной реакции на свой отказ от контроля и передачи его в распоряжение другим. Граждане как бы передают управление ценным имуществом в руки «другого» (мэра, главы поселения), уверенные в его способностях и возможностях хозяйственника. Еще одним вариантом активного выражения доверия является «доверие обязывающее», когда того, кому оказано доверие, обязывают определенным образом отреагировать на это, стимулируют его добросовестность, заставляя соответствовать ожиданиям индивида. Данный тип проявления уверенности в отношении органов МСУ часто сталкивается с одной весомой проблемой – практически полным отсутствием легальных рычагов воздействия в ситуации, когда данное доверие не находит подкрепления. Четвертый же тип проявления доверия связан с тем, что для того, чтобы спровоцировать доверие, демонстрируется надежность (или лояльность к власти).

Как можно заметить, все четыре способа выражения доверия имеют одинаковый результат: в ситуации риска граждане принимают решение на



основе анализа прошлого опыта, имеющихся у них фактов, информации и прочего в пользу оказания доверия (и отказа от недоверия) представителям органов МСУ. Однако никакого реального механизма, способного обратить ситуацию вспять в случае, если этот выбор будет признан ошибочным, нет, кроме того, чтобы ждать следующего случая, когда необходимо будет вновь делать выбор, и в этот раз он будет сделан в пользу недоверия. По сути, граждане понимают, что, продемонстрировав доверие местным властям одним из указанных выше способов, они не получают возможности в дальнейшем как-то повлиять на ситуацию, а могут лишь ожидать ответного «правильного» поведения со стороны объекта своего доверия. Отсюда и получается, что, почувствовав ошибочность совершенного акта доверия, граждане могут демонстрировать свое возникающее недоверие через критику абстрактных правил, установленных органами МСУ, через неповиновение, через отказ от участия в локальных актах деятельности, через осуждение, через доверие непроверенной информации, порочащей тех, кому граждане оказали доверие ранее. Все это можно воспринимать как своеобразные индикаторы проблем доверия.

Еще один современный исследователь, Ф. Фукуяма, анализируя проблему доверия, делает акцент на ожиданиях со стороны одних членов сообщества по отношению к другим моделям поведения, характеризующихся относительной предсказуемостью, честностью, вниманием к нуждам окружающих и ориентацией на некоторые общие нормы (справедливость, религиозные ценности, профессиональные стандарты, корпоративные кодексы поведения и др.). Именно доверие, основанное на моральных ценностях, а не ориентация на экономическую выгоду, с точки зрения исследователя, способствует росту солидарности сообществ, вовлечению их членов в осуществление коллективных действий и более успешному решению возникающих проблем [77].

А. Селигмен, уточняя и развивая идеи Ф. Фукуямы, вводит понятие генерализованного доверия, основанного на таком типе обмена, в рамках которого субъект соблюдает нормы сообщества, не претендуя на немедленное вознаграждение и рассчитывая на то, что другие члены сообщества будут поступать так же, что в итоге позитивно скажется на жизнедеятельности всего сообщества и самого субъекта. Таким образом, происходит наделение членов сообщества своеобразным символическим кредитом доверия [64, с. 91]. В целом А. Селигмен предлагает рассматривать доверие как определенное социальное явление, зарождающееся в зазорах системы. Оно становится элементом социальных отношений, когда по той или иной причине системно определенные ролевые ожидания больше нежизнеспособны. Доверие, с точки зрения исследователя, может трактоваться как «...уверенность в исполнении ролевых ожиданий и как различные формы социального контроля и санкционирующие механизмы, обеспечивающие их исполнение» [64, с. 21]. Подобный ролевой подход

перекликается с концепцией инструментального и общественного доверия П. Штомпки, также предполагающей профессиональные действия со стороны носителей власти, их подготовленность и умение решать поставленные задачи. Таким образом, доверие к органам МСУ строится на допущении, что эту деятельность реализуют граждане, обладающие более высокими показателями профессиональной подготовки для выполнения возложенных на них обязательств. Чтобы доверять власти, граждане должны быть убеждены в ее профессионализме и умении решать поставленные внешней системой задачи.

Очень важный аспект, касающийся сущности доверия, можно найти в работах А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсияновой, С.П. Табхаровой, которые полагают, что одной из особенностей современного состояния доверия в обществе является тенденция одновременного присутствия в отношениях между партнерами как доверия, так и недоверия, которое защищает от нежелательных последствий взаимодействия [18, с. 30–31, 66–67].

Проблему соотношения доверия/недоверия затрагивает еще один известный социолог современности – Н. Луман, который рассматривает феномен доверия в контексте анализа такой системы социальных отношений, как «двойная контингентность». Исследователь предлагает понимать противопоставление доверия/недоверия не как простую дихотомию, а как разное поведение индивида. В частности, недоверие, согласно Н. Луману, возникает, если участие в ситуациях с двойной контингентностью воспринимается как особенно рискованное: «Другой может действовать иначе, чем я ожидаю; и может именно потому, что знает мои ожидания. Он может держать меня в неведении или вводить в заблуждение относительно своих намерений» [39, с. 181]. Преодоление недоверия важно для образования многих социальных систем. Ученый называет стратегию поведения, основанную на преодолении страха неопределенности, стратегией «несмотря на».

Доверие, согласно концепции Н. Лумана, является стратегией с большим радиусом действия. «Тот, кто оказывает доверие, значительно расширяет свой потенциал действия. Он может опираться на неопределенные предпосылки и вследствие того, что он делает это, повышать степень их надежности» [39, с. 182]. Однако обоснование повышения надежности исследователь строит на предположении о том, что если доверие изначально было оказано с некоторым рациональным расчетом, то обмануть его нельзя. Соответственно, индивид, оказывающий доверие, получает ожидаемое позитивное подкрепление в ответ на свое действие, реализуемое в условиях ограниченности информации и риска. Кроме того, доверие может трансформироваться в недоверие, если к этому располагает анализ информации вокруг сложившейся ситуации или присутствует явное злоупотребление доверием. Это играет роль

стабилизирующего механизма, поскольку при прочих рациональных обстоятельствах доверие не перерастет в недоверие «на ровном месте».

В результате можно отметить, что, по мнению Н. Лумана, доверие воспринимается как определенная модель поведения в условиях ограниченности информации и необходимости делать выбор в ситуации определенного риска, когда даже предварительный рациональный анализ не может предусмотреть всех потенциальных проблем. Важно, что исследователь в своей работе поднимает вопрос о добровольном характере доверия. Индивид должен перейти от недоверия к доверию без предписаний, это не должно быть нормативно регулируемо. Невозможно требовать доверия и рассчитывать на него априори, поскольку социальная ценность данного механизма заключается в возможности выбора определенной модели поведения, когда добровольно отказываются именно от недоверия как основы принятия решения. Другой важной особенностью, согласно Н. Луману, является двусторонний характер доверия: доверие одного может опираться на ответное доверие, что укрепляет его. Кроме того, «...доверие обладает циркулярным характером, предполагающим и подтверждающим себя, свойственным всем структурам, возникающим из двойной контингентности. Оно обеспечивает возможность образования систем и затем черпает оттуда силы для более мощного, более рискованного воспроизводства. Именно поэтому оно зависит от символического обеспечения – реагирует на критическую информацию не ради фактов, содержащихся в ней, а потому что они выступают индикаторами того, что заслуживает доверия» [39, с. 183].

Применяя концепцию Н. Лумана к анализу доверия граждан к органам местного самоуправления, следует обратить внимание на то, что граждан нельзя заставить доверять власти или считать, что если власть носит выборный характер, то это уже создает основу для доверия. Доверие процессуально, оно не сиюминутно и может меняться в сторону недоверия под воздействием новой получаемой информации. Кроме того, в отношении доверия к власти есть ярко выраженный риск информационного влияния, которое дестабилизирует отношения доверия. Даже если власть создает подконтрольную систему измерения доверия к себе населения, это не более чем фикция, поскольку реальное доверие не опирается исключительно на данную информацию, а формируется в результате более сложных аналитических действий и иногда латентных логических рассуждений, которые находят свое проявление уже в виде конкретных социальных действий и реакций.

Таким образом, анализ социологических подходов к изучению феномена доверия показал, что в социологии доверие рассматривается с точки зрения его места в системе социальных отношений, его типологических свойств, его проявления в поведении и действиях социальных акторов, влияния на его формирование условий

социокультурной среды. Социологи анализируют типы социальных установок, которые формируют доверие, систему действий, в которых доверие проявляется, принципы социального взаимодействия в условиях неопределенности и рисков, где доверие рассматривается как инструмент их нивелирования. В этом контексте доверие понимается как общее отношение или ожидание от социальных акторов, общественных систем, социального порядка таких типов действия и функционирования, которые характеризуются относительной предсказуемостью, вниманием к нуждам доверяющих субъектов и ориентацией на некоторые общие нормы (справедливость, религиозные ценности, профессиональные стандарты, корпоративные кодексы поведения и др.). Социологи рассматривают проблему соотношения доверия/недоверия в обществе, акцентируя внимание на анализе социокультурных факторов, оказывающих на него воздействие. В социологической науке разрабатываются типологии доверия, учитывающие особенности социальных явлений и процессов (доверие к людям, к абстрактным системам, к безличным правилам, к анонимным другим, публичное, инструментальное, общественное доверие, генерализованное доверие и др.), ставится проблема кредита доверия. Представителями социологической мысли выдвигается идея о том, что гражданская активность, вовлеченность личности в жизнь социума, политическая активность без доверия невозможны. В целом теории, разрабатываемые социологами, обладают существенным потенциалом для объективного и в значительной мере полного анализа доверия к органам власти и МСУ.

## **ГЛАВА 2. ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, ФАКТОРЫ, ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ И ОПЫТ ИЗУЧЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

### **2.1. Местное самоуправление как социально-политический институт: идеально-типические характеристики и нормативно-правовое регулирование**

Доверие граждан, проживающих в соответствующем МО, к органам МСУ базируется на множестве различного рода факторов. Оценка степени доверия населения к муниципалитетам осуществляется в зависимости от особенностей политической системы государства и институциональных особенностей функционирования органов МСУ. Обратимся к анализу институциональных оснований доверия граждан к МСУ. Интересовать нас будут прежде всего формальные институциональные основания, поэтому дальнейшие наши рассуждения будут вращаться вокруг нормативно-правовых актов, которые закрепили официальный статус системы МСУ в РФ.

Отметим, что институциональные основы функционирования органов МСУ закреплены в статье 12 и главе 8 Конституции Российской Федерации, содержащей всего 4 статьи [31]. Конституция РФ как основополагающий документ, принятый многонациональным народом России на референдуме, стоит во главе иерархии нормативно-правовых актов и содержит основные принципы функционирования государства, в систему которого входят и различного рода МО.

В соответствии с положениями абзаца 1 статьи 130 Конституции РФ МСУ в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью [31]. Исходя из сформулированных в Конституции РФ целей существования органов МСУ, следует выделить две основные категории: решение населением вопросов местного значения и в широком смысле распоряжение имуществом. Если во втором случае примерно понятно, что имеется в виду законодателем (МО вправе самостоятельно и под свою ответственность распоряжаться принадлежащим ему имуществом), то с формулировкой «решение населением вопросов местного значения» все несколько сложнее.

Существует две принципиально важные проблемы. Первая связана с тем, что сама по себе формулировка, закрепленная в Конституции РФ, носит абстрактный характер, что приводит к различного рода предположениям о том, что подпадает под данную категорию. Очевидно, что вопросы, которые находятся в исключительном ведении Российской Федерации (статья 71) [31], субъектов Российской Федерации (статья 73) [31], а также в их

совместном ведении (статья 72) [31], не входят в данную категорию. Например, оборона и безопасность, оборонное производство находятся в исключительном ведении Российской Федерации, соответственно данное полномочие однозначно не входит в категорию «решение вопросов местного значения».

В науке конституционного права принято считать, что Конституция как основополагающий документ в первую очередь содержит нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-установления, в целях развития которых принимаются различные федеральные конституционные законы, федеральные законы и другие нормативно-правовые акты. Применительно к вопросам институционализации МСУ ключевую роль играет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131) [72], поэтому теоретически именно данный нормативно-правовой акт должен раскрывать нам содержание термина «вопросы местного значения», если его легальная дефиниция отсутствует в Конституции РФ.

Обратившись для решения данного вопроса к Федеральному закону № 131, в пункте 2 статьи 1 мы увидим, что МСУ обеспечивает «...самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [72]. Также, согласно легальной дефиниции, закрепленной в статье 2, вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно [72]. Таким образом, мы видим, что содержательная характеристика «вопросов местного значения» и «вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования» в анализируемых нормативно-правовых актах не представлена.

Однако решение указанных вопросов крайне важно с точки зрения доверия граждан к органам МСУ, поскольку, чтобы осуществить объективную оценку показателей доверия граждан к соответствующему МО, необходимо очертить круг вопросов, за которые оно отвечает. Например, если граждане будут предъявлять претензии к органам МСУ в части организации обороны государства или федеральных налогов, то они не должны считаться обоснованными, поскольку власть на местах не имеет полномочий для решения обозначенных вопросов. Также это поможет определить отличия представлений граждан о полномочиях и функциях органов МСУ от реальной картины, закрепленной в действующих нормативно-правовых актах.

Анализ содержания Конституции РФ показал, что возможность у граждан непосредственного влияния на принимаемые органами МСУ решения реализуется путем проведения референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления как непосредственно самими жителями, так и через выборные и другие органы МСУ. Данные положения легально закреплены в части 2 статьи 130 Конституции РФ [31].

Принято считать, что неотъемлемым признаком любого демократического государства является возможность его граждан непосредственно влиять на политику государства путем участия в выборах и референдумах. Поскольку проведение данных демократических процедур на уровне субъектов РФ и государства в целом требует огромного количества финансовых и организационных издержек, данный инструмент непосредственной демократии должен применяться в первую очередь на уровне МСУ. Однако явка на муниципальных выборах, как правило, значительно ниже явки на выборах региональных и федеральных органов власти. Представляется, что такое положение дел непосредственно отражает уровень доверия населения к институтам различных уровней. Согласно представлениям граждан, органы МСУ решают очень узкий спектр задач, и их жизнь непосредственно зависит не от муниципалитета, в котором они живут, а от решений, принимаемых на уровне субъекта РФ и Федерации в целом.

В 2020 году при внесении поправок в Конституцию РФ изменения не обошли стороной и институт МСУ. По нашему мнению, они существенным образом влияют на уровень доверия граждан к органам МСУ, поскольку имеются следующие обстоятельства.

Во-первых, в предыдущей редакции основополагающего закона нашей страны перечень видов МО, хоть и открытый, был сформулирован на уровне Конституции РФ. В части 1 статьи 131 Конституции РФ перечислялись такие формы территориальной организации МСУ, как городские и сельские поселения. В новой же редакции указано, что МСУ осуществляется в МО, виды которых устанавливаются федеральным законом [31].

С одной стороны, кажется, что поправка не столь существенна. Некоторые представители юридической доктрины, а также Конституционный суд РФ отмечают, что она носит скорее технический характер. В предыдущей редакции Конституции РФ перечень форм МО тоже был открытым и иные формы предусматривались федеральным законом. Таким образом, законодатель отказался от указания двух конкретных форм МО и решил объединить их термином «муниципальное образование».

С другой стороны, получается, что Конституция РФ совершенно осознанно передает вопросы изменения определённых форм МО на уровень федерального законодательства, что несколько снижает статус органов

МСУ. Изменение тех или иных форм организации МСУ на уровне федерального закона – процесс куда более простой. Чтобы изменить наименование той или иной формы или добавить новую в федеральный закон, необходимо, чтобы депутаты приняли соответствующий нормативно-правовой акт, а Президент РФ подписал его. В свою очередь, если бы подобные процессы регулировались положениями Конституции РФ, изменить соответствующие формы организации МСУ было бы намного сложнее, поскольку необходимо бы было соблюсти порядок, предусмотренный статьей 136 Конституции РФ [31].

Во-вторых, в части 1 статьи 131 Конституции РФ внесли принципиально важное дополнение, которое заключается в том, что структура органов МСУ определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации МСУ в Российской Федерации, установленными федеральным законом [31]. Новелла в очередной раз подчеркивает ту роль МСУ, которая реально существует в представлениях общества, а не декларируемую в публичных заявлениях. Местное самоуправление должно являться элементом выстраиваемой вертикали власти. Это ни в коем случае не говорит о том, что такой подход не является правильным. Если учитывать историческую специфику, размеры страны и особенности экономического развития, то, возможно такой подход как раз наиболее верен.

В-третьих, статья 131 Конституции РФ при принятии изменений в 2020 году была дополнена ч. 1.1, согласно которой органы государственной власти могут участвовать в формировании органов МСУ, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц МСУ в порядке и случаях, установленных федеральным законом [31].

Обозначенные формальные институциональные изменения в регулировании функционирования органов МСУ подтверждают изложенный ранее тезис, который заключается в выстраивании четкой вертикали власти, начиная с муниципалитетов. Органы МСУ не являются органами государственной власти и должны действовать до определенной степени независимо от нее. Вместе с тем предоставление возможности участия в формировании органов МСУ органам государственной власти, в том числе возможности назначать на должность и освобождать от нее должностных лиц, расширяет полномочия субъектов РФ.

Фактически и до принятия изменений в Конституции РФ в 2020 году многие вопросы, связанные с деятельностью МСУ, регулировались специальными федеральными законами. Введение на конституционном уровне той же возможности назначать на должность и снимать с нее должностных лиц МСУ не может не подразумевать вторжения в решение



вопросов местного значения, ведь должностных лиц будут снимать за то, что эти самые вопросы не решены, и назначать, чтобы они решались. И очевидно, что, если федеральный закон может предоставить право главе субъекта РФ или его законодательному органу освободить от занимаемой должности главу органа МСУ, вряд ли это может способствовать независимости муниципальной власти и повысить ее авторитет в глазах населения.

В-четвертых, статья 131 Конституции РФ с 2020 года дополняется указанием на то, что изменение границ МО осуществляется в порядке, установленном федеральным законом [31]. В данных институциональных изменениях органов МСУ продолжается логика подчинения регулирования вопросов, связанных с МСУ, федеральным законам, что само по себе неплохо. В постсоветский период МО формировались в первую очередь на основе численности населения и сложившихся традиций. Вместе с тем сейчас становится все более очевидным, что важную роль играет не только численность, но и экономический потенциал соответствующего МО. А изменения, внесенные в Конституцию РФ, позволяют закрепить в федеральном законе право субъектов РФ самостоятельно (разумеется, с учетом мнения населения) менять границы МО.

В-пятых, в 2020 году статья 131 Конституции РФ была дополнена частью 3, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Необходимость внесения данной нормы в Конституцию РФ связана в первую очередь с ростом городов с точки зрения территории, экономики и населения. Зачастую столицы областей очень сильно ограничены в своих полномочиях в связи с тем, что являются отдельными МО, например городскими округами. Обладая значительно большими ресурсами, чем другие МО того же субъекта федерации, они не могут их должным образом реализовать. Изменения, внесенные в Конституцию РФ, легализовали дифференцирование МО одного и того же вида, создали условия для учета особенностей разных муниципалитетов в организации управления ими, что, безусловно, является позитивным с экономической, политической и социальной точек зрения.

В результате у субъекта РФ, который на самом деле и является субъектом публичной власти, обладающим такими полномочиями в соответствии с федеральным законодательством, появляется возможность эффективно управлять МО с целью улучшения благополучия населения, роста благосостояния граждан, экономики страны, повышения уровня жизни и т.д. Опять же, на наш взгляд, такое право, безусловно, является вторжением в вопросы местного значения, которые должно решать МСУ самостоятельно, но возможно, что это необходимо для решения глобальных задач.

В-шестых, любопытные изменения с конституционной точки зрения произошли в части 1 статьи 132 Конституции РФ [31]. В предыдущей редакции основного закона было утверждено, что органы МСУ осуществляют охрану общественного порядка. В новой редакции данную функцию с муниципалитетов сняли, однако добавили указание на то, что органы МСУ в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

На наш взгляд, обозначенная новелла имеет принципиально важное значение. Такой ключевой элемент функционирования любого государства, как охрана общественного порядка, особенно в такой стране, как РФ, должен осуществляться централизованно, чтобы исключить возможность использования особенностей некоторых МО во вред гражданам, что происходило в девяностых и начале двухтысячных годов. Безусловно, существуют различного рода практики. Например, в США за охрану правопорядка в первую очередь отвечают именно муниципалитеты. Вместе с тем ни с экономической, ни с социальной, ни с политической точек зрения такое регулирование, по мнению законодателя, для России не подходит. В этой связи полномочие по охране общественного порядка, закрепленное за органами МСУ, было исключено из Конституции РФ. Вместо этого в часть 1 статьи 132 Конституции РФ добавили обеспечение доступности медицинской помощи [31]. На наш взгляд, такое решение является непоследовательным и неоднозначным. Обеспечение населения необходимой медицинской помощью – не менее важный фактор стабильного существования и развития государства, чем обеспечение общественного порядка. Да, можно сказать, что речь в данной норме идет не о медицинской помощи как таковой, а только о ее доступности, которую, по идее, может обеспечить только МО. Вместе с тем включение данной компетенции в полномочия муниципалитета создает существенный риск необоснованной дифференциации в доступности медицинской помощи между разными МО. Если экономические, территориальные, культурные и численные особенности можно признать объективными при дифференциации МО, то доступность медицины, которая была введена в Конституцию РФ, таким фактором быть не должна. Если бы данное полномочие продолжало оставаться у органов государственной власти, то можно было бы предъявлять претензию к государству, которое обладает всеми необходимыми механизмами и финансовыми возможностями для обеспечения достойного уровня доступности медицинской помощи во всей стране. В свою очередь, муниципалитетам самостоятельно, т.е. без помощи государственной власти, реализовать эти полномочия вряд ли получится. Поэтому передача обозначенных полномочий на уровень МО скорее может привести к еще большему снижению уровня доверия к органам МСУ.

Часть 2 статьи 132 Конституции РФ также не осталась без изменений, но была скорректирована в основном с точки зрения юридической техники.

В новой редакции основополагающего закона было уточнено, что органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральным законом и законом субъекта РФ [31]. Главная идея данной нормы, закрепленной в основном законе, заключается в том, что, если федерация или субъект федерации хотят делегировать полномочия органам МСУ, они обязаны одновременно вместе с передачей полномочий предоставить необходимые материальные и финансовые средства для их реализации.

Одна из основных идей распределения полномочий между различными уровнями публичной власти заключается в том, что каждый уровень при идеальном развитии событий должен реализовывать свои полномочия за счет собственных материальных и финансовых средств. В свою очередь, если вышестоящий орган публичной власти решает делегировать какие-то полномочия или определенную часть полномочия, он обязан снабдить соответствующий уровень публичной власти определенным ресурсом для их реализации. Это необходимо для того, чтобы избежать ситуации, когда, например, субъект РФ хочет передать какое-то свое полномочие или его часть на уровень МСУ, а денежные средства выделять не собирается. В случае отсутствия данного принципа может сложиться ситуация «сбрасывания» обязательств для повышения своей собственной эффективности. К сожалению, на настоящий момент анализируемые положения Конституции РФ не реализуются в полном объеме. Регулярно возникают ситуации, когда у МО (реже у субъектов РФ) просто не хватает денежных средств для реализации переданных полномочий.

Принципиально важным с конституционно-правовой точки зрения стало дополнение частью 3 статьи 132 Конституции РФ, согласно которой органы МСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [31]. Длительное время в доктрине конституционного права шли споры о соотношении понятий «органы государственной власти» и «система публичной власти», а также месте органов МСУ в данном контексте. Обозначенные изменения по задумке авторов должны были разрешить данную проблему. Получается, что органы государственной власти не включают в себя органы МСУ, как это и указано в статье 12 Конституции РФ [31], но в то же время они входят в систему публичной власти. Таким образом, система публичной власти включает в себя всю вертикаль, начиная с федерального уровня и заканчивая муниципальным. В научной литературе отмечается, что «...никаких оснований для неограниченного административно-

политического вмешательства федеральной и региональной власти в вопросы организации и функционирования местного самоуправления данная конституционная поправка не содержит» [4, с. 22].

Однако, с нашей точки зрения, произошло юридически красивое встраивание системы МСУ в общую вертикаль публичной власти путем выделения двух совершенно разных самостоятельных ее видов. Да, органы МСУ не являются органами государственной власти, но являются органами публичной власти, что на самом деле накладывает еще большие ограничения в самостоятельности решения вопросов местного значения.

С точки зрения доверия населения к институту МСУ такие изменения могут привести, на первый взгляд, к неожиданным результатам. Обозначенное встраивание органов МСУ в систему публичной власти, по нашему мнению, в отдаленной перспективе может привести к повышению уровня доверия. Начиная с XXI века население страны в первую очередь обращает внимание на решения, которые принимаются на самом верху, ведь, по мнению людей, именно там оказывается неотвратимое влияние на жизнь каждого конкретного человека. Отделение органов МСУ от органов государственной власти привело к тому, что уровень их влияния на жизнь людей, а также уровень доверия населения к данному институту становились все ниже. Возможно, обозначенные конституционные изменения позволят в перспективе повысить активность граждан на местном уровне, что приведет к росту уровня доверия.

Подводя итоги анализа институциональных оснований доверия населения к органам МСУ, закрепленных в Конституции РФ, следует отметить, что внесенные в 2020 году изменения в основной закон РФ могут привести как к повышению доверия к органам МСУ, так и к усугублению ситуации. С одной стороны, фактически органы МСУ утратили свою самостоятельность, были встроены в систему публичной власти, и многие вопросы, связанные с регулированием деятельности данного института, были переданы на уровень федерального законодательства. С другой стороны, фактически органы МСУ никогда самостоятельными и не были, и предложенные изменения лишь закрепили обозначенный расклад.

В этой связи, казалось бы, доверие к органам МСУ со стороны населения должно ещё больше снизиться, поскольку они уже официально не являются субъектом, который самостоятельно решает вопросы местного значения. Однако это может привести и к обратной реакции, ведь традиционно высокий уровень внимания и доверия у населения вызывают органы публичной власти, которыми теперь являются и органы МСУ.

До недавнего времени немаловажную роль с точки зрения регулирования деятельности органов МСУ играла Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 года (Хартия) [82], ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ [73]. Однако с учетом того, что с 16 марта 2022

года наша страна вышла из Совета Европы, роль данного документа значительно снизилась. Вместе с тем при принятии последних изменений в Конституции РФ, а также в законах, посвященных МСУ, законодатель был ограничен положениями данного международного договора и во многом ориентировался на его предписания, как и Конституционный суд РФ. В связи с указанными обстоятельствами для изучения вопроса, касающегося институциональных основ доверия к органам МСУ, необходимо проанализировать основополагающие положения Хартии.

В части 1 статьи 3 Хартии содержится определение МСУ, под которым понимаются право и способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения [82].

Проведем сравнение обозначенного определения с тем, что содержится в Конституции РФ. В Хартии указывается, что МСУ – это не просто часть публичной власти, обеспечивающая решение вопросов местного значения, а это право и способность регламентировать и управлять в интересах населения. В Хартии используется куда более тонкая формулировка, создается образ того, что МСУ – не очередной бюрократический орган, а нечто, имеющее право и способность регламентировать и управлять. С точки зрения формирования доверия населения к органам МСУ такая формулировка является намного более удачной, подчеркивающей, что МСУ является неотъемлемым правом.

В части 2 статьи 3 Хартии подчеркивается, что право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования [82]. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Таким образом, получается, что Хартия закрепляет первостепенное значение законодательного органа в функционировании муниципалитета, а исполнительная власть создается при законодательном органе и полностью подотчетна ему.

В Конституции РФ аналогичные положения отсутствуют. Поскольку Россия старается выстроить вертикальную структуру публичной власти, то она на всех уровнях воспроизводит модель, которая уже существует на уровне Федерации. Принято считать, исходя из распределения полномочий между органами публичной власти, закрепленных в Конституции РФ, что РФ является президентской республикой, следовательно, исполнительная власть в существовании государства играет более важную роль. У парламента, безусловно, есть ряд контрольных функций, но они ограничены и практически не применяются на практике. Подобная система ретранслируется и на уровень субъекта РФ, и на уровень муниципалитетов. Получается, что анализируемое положение Хартии в России воспринималось как рекомендация и должным образом не применялось.

Принципиально важное значение в рамках Хартии имеет статья 4, на которой мы остановимся более подробно, поскольку она посвящена сфере компетенций органов МСУ. В соответствии с пунктом 1 данной статьи основные полномочия и компетенция органов МСУ устанавливаются конституцией или законом [82]. Однако это положение не исключает предоставления органам МСУ в соответствии с законом полномочий и компетенции для достижения конкретных целей.

В принципе, анализируемая норма соответствует Конституции РФ и закреплена в ее положениях. Компетенция органов МСУ содержится в тексте основного закона, а также в Федеральном законе № 131 [72]. Регулирование решения вопросов функционирования органов МСУ на уровне Конституции РФ повышает их значимость, а также создает предпосылки для повышения уровня доверия к ним.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 4 Хартии органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти [82]. Обозначенное положение международного договора развивает мысль о самостоятельности и независимости органов МСУ от других уровней публичной власти. Муниципалитеты должны реализовывать свои полномочия самостоятельно, нести ответственность перед жителями за принятые ими решения. В этой связи следует отметить, что в целом аналогичные положения закреплены в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Вместе с тем, как было отмечено ранее, в частности при анализе статьи 131 основного закона, полномочие на участие в формировании органов МСУ, назначение и прекращение полномочий должностных лиц, которые предоставлены органам государственной власти, не способствуют независимости муниципалитетов. Конечно, можно отметить, что участие в формировании не равно формированию и формально органы МСУ независимы, но на практике участие субъектов РФ в жизни МО очень существенное. Вновь следует сделать оговорку, что, вероятно, такое выстраивание вертикали публичной власти для нашей страны необходимо и лишь оно может привести к процветанию государства.

Особый интерес представляет часть 3 статьи 4 Хартии, согласно которой основой публичной власти как таковой являются именно органы МСУ [82]. Идея заключается в том, что муниципалитеты должны быть базой для государственного строительства. Соответственно, орган, реализующий публичные властные полномочия, должен находиться как можно ближе к местному населению. Передать полномочия, связанные с

осуществлением публичной власти, другому конституционно-правовому субъекту (субъекту РФ, федеральному центру), можно только в том случае, если это целесообразно, необходимо для защиты интересов жителей, эффективно с экономической точки зрения и т.д.

Таким образом, Хартия требует от своих участников, чтобы основой государства стали именно органы МСУ, и только те функции и полномочия, которые они реализовать не в состоянии, передаются на более высокий уровень публичной власти. На основе указанных обстоятельств выстраивается система «снизу вверх» в рамках функционирования публичной власти. Такое регулирование должно способствовать повышению уровня доверия населения именно к органам МСУ, поскольку в данной системе именно они выступают базовым звеном, которое обязано обеспечить достойный уровень жизни граждан, а также создать благоприятную социальную среду.

Вместе с тем обозначенный принцип организации МСУ не нашел своего отражения ни в Конституции РФ, ни в других нормативно-правовых актах, посвящённых регулированию вопросов муниципального устройства и функционирования публичной власти. Это связано как с историческими особенностями устройства российского государства, так и с конкретным контекстом, в котором принимался основной закон, а также все поправки к нему. Доминирующим в России является принцип, согласно которому полномочия публичной власти распределяются «сверху вниз».

Пункт 4 статьи 4 Хартии содержит норму, согласно которой предоставляемые органам МСУ полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом [82]. Данное положение закрепляет простой принцип разделения полномочий между различными уровнями публичной власти, согласно которому если за каким-то уровнем закреплена та или иная компетенция, то она должна быть исключительной и реализовываться только на этом уровне. Ситуации, когда одно и то же полномочие закреплено за различными уровнями, должны минимизироваться. В системе же российского законодательства есть множество полномочий, которые реализуются на различных уровнях власти.

В связке с пунктом 4 статьи 4 Хартии следует рассматривать и пункт 5, согласно которому при делегировании центральными или региональными органами полномочий органам МСУ последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями [82]. На бумаге обозначенное положение в нашей стране действует, что подтверждено соответствующими нормами основного закона и других нормативно-правовых актов. Вместе с тем на практике сказывается проблема дотационности большинства МО. Поэтому если муниципалитету передается какое-то полномочие и денежные средства

на его реализацию, то органы государственной власти полагают, что имеют право диктовать то, как именно оно должно быть реализовано. В этой связи необходимо жестко пересматривать не только само распределение полномочий между разными уровнями публичной власти, но и принципы формирования доходной части, чтобы бюджета хватало для самостоятельной реализации этих полномочий.

Статья 5 Хартии посвящена разрешению вопроса, связанного с изменением границ МО. Согласно положениям международного договора, необходимо осуществлять консультации с местными общинами и проводить референдум, если это позволяет закон [82]. Обозначенное положение Хартии было закреплено в части 2 статьи 131 Конституции РФ [31], а также в пункте 1 статьи 12 Федерального закона № 131 [72].

Интересно обозначить проблемы, связанные с применением части 1 статьи 6 Хартии, согласно которой местные органы власти имеют право определять свои внутренние административные структуры [82]. Вся сложность проистекает из положений Конституции РФ, о которых мы уже ранее упоминали. Это связано с тем, что основоположники идей, закрепленных в основном законе в 2020 году, решили выстроить четкую вертикаль власти, в которой на всех уровнях должна была транслироваться приблизительно та же структура, что и на федеральном уровне. Многие полномочия по формированию, например, глав органов исполнительной власти МО принадлежат субъекту РФ, что уже ставит под сомнение независимость органов МСУ. Федеральные законы задают рамки регулирования, формируют типовые структуры этих органов. Вместе с тем если понимать определение внутренней административной структуры только сугубо в организационном смысле (например, какие комитеты, министерства, отделы будут создаваться в рамках администрации МО или какие комитеты будут формироваться в рамках законодательного органа), то такая независимость, безусловно, у органов МСУ есть. Однако те лица, которые это определяют, зачастую сильно зависят от региональной власти, поэтому утверждать, что данное положение Хартии полностью отражено в отечественном законодательстве, не представляется возможным.

Для обеспечения повышения уровня доверия к органам МСУ одним из ключевых элементов является наделение возможности должностным лицам самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность. Именно решению данного вопроса посвящена статья 7 Хартии [82]. Она закрепляет принцип свободы принятия решений, а также необходимость получения денежной компенсации за осуществление функций в рамках МСУ. Зачастую в законодательные органы МСУ избираются лица, основным местом работы которых являются другие организации. Они являются предпринимателями, юристами, экономистами, руководителями, инженерами и т.д. Предоставление возможности на местном уровне совмещать свою основную профессиональную деятельность с работой в



органах МСУ позволяет собрать в соответствующем муниципалитете для принятия решений специалистов, являющихся профессионалами в различных сферах деятельности. Соответственно, поскольку такие люди отрываются от своего основного места работы, тратят свое время и деньги на благо местного населения, им должно быть это компенсировано. В российском законодательстве данные положения в целом закреплены и никаких проблем с их реализацией не возникает. Это же касается свободы в принятии решений. Опять же нужно понимать, что эта свобода юридическая, а не фактическая. Очевидно, что всегда есть различного рода группы влияния, в том числе и со стороны государственной власти.

Важное значение имеет и часть 4 статьи 7 Хартии, согласно которой любые функции и деятельность, несовместимые с занятием местной выборной должности, определяются законом или основополагающими принципами права [82]. Соответствующие ограничения сформулированы, например, в статье 40 Федерального закона № 131, в которой указывается, что осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц [72]. Обратим внимание, что это касается только тех должностных лиц, которые работают на постоянной основе, к этому разграничению мы обратимся в дальнейшем, когда будем анализировать положения Федерального закона № 131.

Регулирование института административного контроля за деятельностью органов МСУ содержится в статье 8 Хартии. Административный контроль может осуществляться исключительно в рамках Конституции и закона. Для этого необходимо соблюдение трех основных принципов [82]. Во-первых, административный контроль должен осуществляться исключительно в целях обеспечения законности и конституционного правопорядка. Никто не должен использовать административный ресурс для получения какой-то экономической выгоды и продвижения своих интересов. Во-вторых, административный контроль может использоваться в случае делегирования полномочий от другого уровня публичной власти. Аналогичное положение закреплено в части 2 статьи 132 Конституции РФ [31]. Логично, что орган государственной власти, передавая какие-то отдельные полномочия органу местной власти, должен иметь право проконтролировать их исполнение. Необходимо обратить внимание, что контроль должен осуществляться именно за самим фактом исполнения, а не за тем, каким образом они были исполнены, то есть органы МСУ вправе в рамках закона самостоятельно выбрать способ реализации полномочий. В-третьих, необходимо соблюсти принцип соразмерности вмешательства. Это означает, что административный контроль должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости

интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить. Естественно, в случае нарушений при использовании административного контроля муниципальное образование вправе обратиться за защитой своих прав и законных интересов в суд.

Самая объемная статья Хартии (статья 9) посвящена вопросам финансирования деятельности органов МСУ [82]. Она представляет для нас особый интерес, поскольку большое количество вопросов вызывает именно проблема формирования бюджета МО, а также порядка его исполнения. Неудивительно, что данная статья является самой большой по объему. Грамотное использование системы налогов и сборов позволяет собирать необходимую денежную сумму для реализации проектов муниципального значения с целью улучшения социальной среды и роста благосостояния граждан.

Первый основополагающий принцип функционирования бюджетной системы МСУ содержится в частях 1 и 2 статьи 9 Хартии [82]. Он заключается в том, что муниципалитеты должны получать достаточно собственных финансовых средств для реализации полномочий, закрепленных конституцией и федеральными законами.

Ключевым моментом является именно тот факт, что те полномочия, которые закреплены за органами МСУ, должны осуществляться именно за счет денежных средств, поступающих непосредственно в бюджет МО. Таким образом, бюджетный процесс с точки зрения сбора денежных средств должен быть построен таким образом, чтобы каждому из уровней публичной власти поступающих финансов должно быть достаточно для исполнения своих обязательств согласно предмету ведения. Для реализации данного положения необходимо, чтобы определенным образом было реформировано налоговое и бюджетное законодательство.

К сожалению, в России существуют огромные проблемы в данном вопросе, которые не решаются уже длительный промежуток времени. Большое число МО живет за счет межбюджетных трансфертов не только в случае делегирования полномочий органами государственной власти, но и в случае простого для поддержания финансовой стабильности муниципалитета. Если исходить из указанных обстоятельств, то общим правилом и идеальной моделью, к которой надо стремиться, согласно Хартии, является финансовая независимость МО. Однако в РФ подавляющее большинство МО являются дотационными и существуют за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из более высоких уровней бюджетной системы, что сказывается не только на финансовой самостоятельности муниципалитетов, но и на их независимости. На проблему финансовой несамостоятельности МСУ, следствием которой является разрушение институционального доверия к его органам, неоднократно указывали исследователи, занимающиеся данной проблематикой [52, с. 31].

Из этого вытекает другая немаловажная проблема, которая заключается в том, что федеральному законодателю необходимо проанализировать полномочия, которые должно реализовывать МСУ, и соотнести их с источниками доходов. Очевидно, как указано в Хартии и Конституции РФ, денежных средств должно хватать для их реализации. Однако в российских муниципалитетах те вопросы, которые находятся в их ведении, несоразмерны доходам, ими получаемым. Отсюда и проистекает множество проблем.

Также проблема недостатка доходов МО связана с тем, что они формировались в большей степени на основе исторических традиций и численности населения (иногда просто механически), а экономические особенности никто не учитывал. В результате получается, что в рамках субъекта РФ существует определенное небольшое количество МО, являющихся донорами, и большая часть дотационных муниципалитетов. В связи с указанными обстоятельствами необходимо рассмотреть возможность укрупнения муниципалитетов или создания многоуровневой системы МСУ. Частично (после внесения изменений в Конституцию РФ и Федеральный закон № 131) такая возможность появилась.

Проблемы недостатка финансовых средств в муниципалитетах связаны также с чрезвычайной унитарностью, централизованностью налоговой системы. Большинство налоговых поступлений, а также иных доходов государства получает федеральный бюджет. Законодательный орган, как правило, принимает на своем уровне профицитный бюджет, причем уже с заложенными для регионов дотациями. Государству намного удобнее собирать денежные средства на федеральном уровне, а затем распределять их. На доверии к органам МСУ это сказывается крайне негативно. Население МО и регионов все понимает, поэтому их и интересуют решения, в том числе и финансовые, которые принимаются в федеральном центре.

Второй важный принцип, содержащийся в Хартии, заключается в том, что хотя бы часть финансовых средств органов МСУ должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы МСУ вправе устанавливать в пределах, определенных законом. Возможность введения местных налогов и сборов предусмотрена части 1 статьи 132 Конституции РФ. Интересно, что в редакции до изменений в основной закон в 2020 году содержался термин «устанавливают», который и используется в Хартии. А осуществленное изменение было продиктовано в первую очередь положениями статей 63 и 63.1 Бюджетного кодекса РФ, в котором «установление» подразумевает не ввод нового налога или сбора, а определение размера отчисления в рамках федерального законодательства. Чтобы избежать проблем, связанных с толкованием соответствующих норм, было принято решение о замене в Конституции термина «установление» термином «введение».

Следует отметить, что, несмотря на наличие права введения местного налога или сбора, регионы не стремятся часто применять данный инструмент, поскольку боятся, что граждане будут использовать различные методы для ухода от оплаты налога или вовсе покидать регион, а проблема оттока населения в крупные города также является весьма существенной.

В части 4 Хартии содержится указание на то, что финансовая система органов МСУ должна быть достаточно разнообразной и гибкой, чтобы можно было оперативно изменять расходы, связанные с осуществлением местными органами своих полномочий. В этой связи принципиально важно, чтобы бюджет соответствующего МО был достаточно гибким, поскольку может возникнуть необходимость оперативно перенаправить денежные средства на другую статью расходов. Следует отметить, что все институциональные основания для реализации данного принципа в отечественном законодательстве существуют, вопрос заключается только в их реализации, а также, как было указано ранее, в отсутствии достаточного количества денежных средств, поступающих непосредственно в МО.

Принципиально важное положение содержится в части 5 статьи 9 Хартии. Согласно ему необходимо обеспечить защиту слабых в финансовом плане МО за счет процедур финансового выравнивания или других мер. Однако это не должно приводить к ограничению свободы органов МСУ в рамках их компетенции [82].

Очевидно, что для составителей Хартии идеальной моделью является самокупаемость муниципалитетов, и только в виде исключений, подтверждающих общее правило, можно использовать различные способы выравнивания МО с финансовой точки зрения. В российской практике это исключение наоборот является общим правилом.

Выравнивание экономики МО в первую очередь происходит за счет предоставления субсидий. Предполагается, что под механизмом финансового выравнивания Хартия подразумевает использование более изолированных методов, поскольку предоставление субсидий представляет собой «латание дыр». Например, должны применяться специальные программы поддержки бизнеса для населения в рамках таких муниципалитетов, устанавливаться определенные льготные системы для развития соответствующего МО. Но, к сожалению, на практике мы пока идем по пути банального выделения денежных средств, что к выравниванию никак привести не может. Отсюда может проистекать проблема и с независимостью МО, поскольку кто деньги выделяет, тот и хочет их контролировать.

К этой же проблеме следует отнести положения частей 6 и 7 статьи 9 Хартии, в которых указывается, что порядок предоставления денежных средств должен согласовываться с органами МСУ, а субсидирование не должно осуществляться в целях финансирования конкретного проекта [82].

Финансовые гарантии, предусмотренные Хартией, безусловно направлены на максимальное поддержание независимости органов МСУ. Предоставление целевых субсидий предполагает наличие контроля за достижением цели трансферта денежных средств. Хартия предлагает своим участникам, чтобы субсидии поступали в МО без указания цели и орган МСУ мог самостоятельно решать, куда их направить.

В целом, несмотря на то, что Россия с 16 марта 2022 года вышла из состава Совета Европы, большое количество положений, содержащихся в Хартии, продолжает действовать в РФ, и они нашли свое отражение в Конституции РФ и законодательстве, поэтому данный международный договор продолжает играть важную роль в функционировании отечественного МСУ.

Если же оценивать роль данной Хартии с точки зрения доверия населения к органам МСУ, то этот международный договор во многом направлен на максимально возможное повышение уровня доверия к местному уровню публичной власти. Распределение компетенций (предметов ведения) «снизу вверх», финансовая, политическая независимость, избираемость, приближенность к населению – все эти принципы, отражающие идеально-типические характеристики института МСУ, сформулированы таким образом, чтобы именно МСУ играло ключевую роль в жизни конкретного гражданина. Российское же законодательство постепенно формирует систему МСУ, интегрированную в единую управленческую вертикаль.

Дальнейшее регулирование вопросов функционирования органов МСУ осуществляется федеральным законодательством. В данном контексте следует отметить, что некоторые нормативно-правовые акты, такие как Налоговый кодекс, Семейный кодекс, Бюджетный кодекс, Гражданский кодекс и ряд других федеральных законов, не направлены непосредственно на регулирование функционирования муниципалитетов, а в том или ином вопросе частично затрагивают те или иные проблемы, связанные с их основным предметом регулирования, но соприкасаются таким образом с полномочиями МО. Эти законы могут оказывать как существенное влияние на функционирование МСУ (например, на Бюджетный и Налоговый кодексы), так и не очень сильное (на Гражданский кодекс РФ). В этой связи нас в первую очередь будут интересовать специализированные законы, посвященные регулированию деятельности МСУ. На некоторых из них мы остановимся более подробно, другие будут лишь упомянуты.

Для начала обратимся к части 4 статьи 2 Федерального закона № 131, согласно которой МСУ в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [72].

В рамках анализа данной статьи в первую очередь следует обратить внимание на то, что данная норма развивает положения части 1 статьи 130 Конституции РФ и более подробно фиксирует, что законодатель подразумевает под МСУ. В этом свете интересно обратить внимание на то, что законодатель продолжает придерживаться подхода, закрепленного в Конституции РФ, а не в Хартии, относительно природы МСУ. В Конституции РФ понятие МСУ расшифровывается через перечисление функций. При этом, в Хартии утверждается, что это право и способность, что является важным и принципиальным отличием. Далее следует обратить внимание на статью 2, в которой содержится основная терминология, используемая в рамках анализируемого закона. Особое внимание хотелось бы обратить на три определения: МО, вопросы местного значения и органы МСУ.

Итак, согласно закону, МО – это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Мы видим, что законодатель отказывается от идеи дать специальное определение данному термину и формулирует его через перечисление видов МО, которые входят в него. В результате получается, что МО – это некий общий термин, который можно использовать для указания на то, что та или иная норма действует в отношении разных видов МО. Законодатель не формулирует юридическую природу термина, а делает из него лишь некое общее понятие, необходимое в целях юридической техники.

Вопросы местного значения представляют собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно. Прочитав обозначенное определение, следует задаться логичным вопросом о том, что такое самостоятельное обеспечение жизнедеятельности МО. И здесь, как кажется, однозначных ответов ни от судебной практики, ни от практикующих юристов, ни от представителей доктрины и уж тем более от законодателя добиться будет невозможно. Само по себе понятие «жизнедеятельность» включает в себя множество аспектов

с точки зрения русского языка и является весьма абстрактным, особенно учитывая тот факт, что такая жизнедеятельность ограничена полномочиями органа, которые указаны в Конституции РФ и законодательстве. Представляется, что было бы куда более логично сформулировать данное определение через компетенцию органов МСУ. В таком случае получилось бы, что вопросы местного значения – это такие вопросы, решение которых возложено на МО Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом и осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно. Дополнительное указание на то, что это некие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, может только больше запутать как правоприменителей, так и обычных граждан.

Органы МСУ согласно статье 2 Федерального закона № 131 – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом МО органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [72]. Обратите внимание, что данное положение развивает нормы, предусмотренные в Конституции РФ и Хартии, подтверждая главенство представительных органов на уровне МСУ, а также формулируя правило, что исполнительная власть на данном уровне публичной власти формируется непосредственно законодательным по своей природе органом. Получается, что на уровне субъекта РФ и федерации главенствующую роль скорее играет исполнительная власть, что связано со статусом Президента РФ и главы субъекта РФ. В свою очередь, на уровне МО у нас презюмируется юридическое главенство законодательного органа. Такое регулирование несколько противоречит ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, хотя Конституционный суд РФ может с этим и не согласиться. Если органы государственной власти и органы МСУ входят в единую систему публичной власти, то основные принципы их функционирования и регулирования должны быть одинаковыми, иначе это будет противоречить юридической логике. Соответственно, разное решение вопросов относительно главенства той или иной ветви власти представляется весьма спорным.

Следующие немаловажные институциональные положения закреплены в статье 3 Федерального закона № 131, в соответствии с которой граждане РФ осуществляют МСУ путем участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы МСУ. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории МО, обладают при осуществлении МСУ правами в

соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами [72].

В указанных нормах закреплено несколько важных положений. Во-первых, четко сформулированы виды осуществления МСУ гражданами, причем перечень иных форм прямого волеизъявления остается открытым. Во-вторых, иностранные граждане, постоянно проживающие в МО, тоже имеют право осуществлять МСУ. Предоставление возможности иностранным гражданам участвовать в решении вопросов местного значения демонстрирует приближенность к населению данного института, его минимальную политизированность и подлинную демократичность. Логично, что, если иностранный гражданин, например, по работе регулярно проживает на территории какого-то МО, он должен иметь право принимать участие в решении вопросов местного значения, поскольку это непосредственно влияет на его повседневную жизнь.

Далее необходимо обратить внимание на регулирование, содержащееся в статьях 5 и 6 Федерального закона № 131, которые посвящены полномочиям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области МСУ [72].

На федеральном уровне регулируются наиболее общие вопросы, связанные с осуществлением МСУ, такие как определение общих принципов функционирования, утверждение полномочий различных уровней публичной власти, правовое регулирование прав, обязанности и ответственности должностных лиц и органов МСУ, возможность осуществления контрольных функций. Аналогичные функции возлагаются и на субъекты РФ в рамках их компетенции, установленной федеральным законом.

Таким образом, анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих функционирование и развитие института МСУ, показал, что в нормах Европейской хартии МСУ воплощены идеально-типические характеристики МСУ, представления о которых складывались в ходе многовековых дискуссий философов и ученых. К таким характеристикам можно отнести формирование органов МСУ местным сообществом из своих представителей, доминирование в муниципальной системе представительного органа, самостоятельность деятельности муниципалитета в решении вопросов местного значения, деятельность органов местной власти в интересах местного сообщества, ответственность за результаты деятельности перед местным сообществом, наделение муниципалитетов ресурсами для решения вопросов местного значения. В России же нормативно-правовое регулирование функционирования этого института отличается противоречивостью, что отражается и на практике правоприменения. Законодательно муниципальная система в России отделена от государственной власти, самостоятельна в пределах своих полномочий. Однако в самом законодательстве заложены основы для



влияния государственной власти на формирование органов МСУ, а также на их деятельность через различные механизмы, в том числе ресурсно-финансовые, что влечет за собой возникновение ответственности органов МСУ за свою работу именно перед органами государственной власти. В силу такого регулирования самостоятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения в значительной степени ограничена, снижена их способность оперативно и независимо от государственных органов защищать интересы граждан. Такое положение дел сказывается на уровне доверия жителей российских муниципалитетов к органам МСУ.

## **2.2. Особенности доверия граждан к органам местного самоуправления**

Исследование доверия сегодня является одним из наиболее актуальных междисциплинарных научных направлений. К настоящему времени сформировалось значительное количество подходов к пониманию его сущности, содержания, оснований, видов и форм. В различных исследованиях доверие рассматривается как ожидание, установка, отношение, состояние, чувство, процесс социального обмена и передачи информации и других значимых благ и групповое свойство [18, с. 175]. Из множества видов (форм, типов) доверия, выделяемых зарубежными и российскими исследователями, особое внимание мы уделяем доверию к органам власти и МСУ. Анализируя эти виды доверия, современные ученые рассматривают их, так или иначе, в контексте институционального и политического доверия [30, с. 81; 35, с. 161; 41, с. 78; 68, с. 90].

Институциональное доверие понимается как доверие к институтам, организациям, безличным правилам (абстрактным системам по Э. Гидденсу) [13, с. 249–250]. Исследователи отмечают ряд важнейших качеств, которыми должны обладать институты, чтобы вызывать доверие: справедливость, эффективность, компетентность, универсальность, разделение полномочий. При этом компетентность трактуется как способность института выполнять те функции, за которые он отвечает в политической системе, благодаря тому, что должностные лица обладают соответствующими компетенциями. Под справедливостью понимается прежде всего беспристрастность в принятии решений, равноудаленность от тех или иных групповых интересов, независимость от внешних влияний [68, с. 94].

А.Б. Купрейченко в качестве основных структурных элементов доверия/недоверия институтам (социальным и социотехническим системам) выделяет:

доверие/недоверие принципам организации и правилам функционирования системы;

доверие/недоверие отдельным функциональным блокам (иерархическим уровням, материально-технической базе, технологиям, отдельным узлам и элементам);

доверие/недоверие различным категориям людей, обеспечивающим функционирование системы (создателям, организаторам, модераторам системы и другим заинтересованным сторонам);

доверие/недоверие себе как профессионалу или пользователю;

доверие/недоверие условиям функционирования системы [18, с. 435].

Институциональный тип доверия включает в себя политическое доверие (органам власти, политическим институтам) и доверие к органам МСУ, характеризующееся еще большей сложностью, связанной с особенностями самого института (с его амбивалентной природой). Как отмечают П.М. Козырева и А.И. Смирнов, в самом общем плане «...политическое доверие означает уверенность граждан страны (или некоторой их части) в правильности политических позиций и действий тех или иных политических сил, институтов, государственных и политических деятелей, соответствии их политических позиций своим собственным убеждениям, в способности конкретных политических субъектов реализовать провозглашенные цели и программные установки, готовность оказывать им поддержку. И в то же время политическое доверие – это не только доверие к тем или иным политическим субъектам, но и доверие к политике в целом» [30, с. 81].

Рассматривая доверие к политическим институтам, зарубежные исследователи У. Мишлер и Р. Роуз указывают на конкуренцию двух теоретических традиций в объяснении происхождения данного вида доверия – культурных и институциональных теорий. В культурных теориях, отмечают ученые, подчеркивается экзогенный характер доверия к политическим институтам, которое возникает за пределами политической сферы в давних и глубоко укоренившихся представлениях о людях, в культурных нормах, транслируемых посредством механизмов ранней социализации. С этой точки зрения институциональное доверие выступает как продолжение межличностного доверия, приобретаемого в раннем возрасте и гораздо позже проецируемого на политические институты, тем самым обуславливая возможность институциональной деятельности [83]. Институциональные теории, напротив, утверждают тезис об эндогенности политического доверия. В силу того, что институциональное доверие предстает как ожидание результативности функционирования института, его полезности для индивида с точки зрения удовлетворения потребностей, оно выступает скорее как следствие, а не как причина институциональной деятельности. Доверие к институтам имеет рациональную основу: оно зависит от оценок гражданами их деятельности. Поэтому институты, которые хорошо работают, порождают доверие, а ненадежные институты – скептицизм и недоверие [83].

У. Мишлер и Р. Роуз отмечают, что как в рамках культурных, так и в рамках институциональных теорий существуют различия между макро- и микровариантами. В то время как макрокультурные теории подчеркивают гомогенность доверия в рамках национальной традиции и практически не учитывают различий в доверии между индивидами внутри обществ, микрокультурные теории фокусируются на различиях в индивидуальном опыте социализации как источнике дифференциации политического доверия внутри обществ и между ними. В еще большей степени отличаются друг от друга макро- и микроинституциональные теории. С позиции макроинституциональных теорий источником доверия является совокупная эффективность институтов в таких вопросах, как содействие экономическому росту, эффективное управление и предотвращение коррупции. Доверие к институтам варьируется от страны к стране (а не внутри каждой из них) пропорционально успеху государственной политики и характеру политических институтов. Предполагается, что индивидуальные оценки институтов зависят от результатов деятельности учреждений. Напротив, микроинституциональные теории концентрируют внимание на обусловленности индивидуальных оценок эффективности институтов индивидуальными вкусами и опытом [83].

Если проанализировать доверие к органам МСУ с учетом тех характеристик, которые выделяют исследователи в ходе изучения различных видов доверия (в том числе, институционального, политического), то можно выделить следующие его черты:

доверие к муниципальной власти и ее представителям как носителям социальных статусов и исполнителям социальных ролей имеет обобщенный характер, относится к институциональному типу доверия;

доверие основано на ожиданиях со стороны членов местного сообщества того, что муниципальная власть будет функционировать эффективно, в соответствии с нормами и требованиями, а исполнители функций в ее структурах будут действовать профессионально, в соответствии с законами и нормами морали;

доверие к органам МСУ представляет собой генерализованный тип доверия (по А. Селигмену), в рамках которого муниципальным структурам и их персонификаторам предоставляется символический кредит доверия со стороны населения;

свобода выбора при осуществлении акта доверия к органам МСУ влечет за собой добровольное вовлечение граждан в коллективную деятельность, направленную на решение проблем муниципалитета.

Кроме того, характеристики доверия к муниципальной власти зависят от особенностей самого института МСУ, имеющего амбивалентную природу и включающего в себя общественные и властные начала. Обусловленность доверия к органам МСУ природными свойствами этого социально-политического института отмечали и другие исследователи [51; 52; 60]. В

силу этого доверие населения к муниципальной власти будет зависеть от того, формируются ли органы МСУ из представителей местного населения или для занятия должностных позиций в органах муниципальной власти рекрутируются люди из других муниципалитетов («чужаки»); от того, какова роль в муниципалитете представительного органа МСУ, насколько он самостоятелен в принятии решений; от того, действует ли местная власть в интересах граждан или ориентирована в своей деятельности на отчетность перед региональной и федеральной властью; от того, насколько муниципальные органы открыты для населения (и в информационном плане, и в плане вовлечения граждан в различные самоуправленческие практики) и т.д.

Таким образом, доверие к органам МСУ, с одной стороны, обладает качествами и свойствами, типичными для таких видов доверия, как обобщенное, институциональное, генерализованное и ряд других, однако, с другой стороны, находится под существенным воздействием природных свойств самого социально-политического института, а также целой совокупности других факторов, анализ которых является предметом ряда разделов данной монографии.

### **2.3. Основные подходы к анализу факторов доверия к органам местного самоуправления**

Развитие гражданского общества в России и стимулирование интереса населения к активному участию в жизни своих территорий много лет остается одной из важнейших проблем, обсуждаемых как в научном сообществе, так и в политических кругах. Поднималась эта проблематика начиная с 90-х годов, а масштабные обсуждения пришлись на начало 2000-х, в период смены центральной власти. Если обратиться к материалам дискуссии «Перспективы и возможности гражданского общества в новой России», состоявшейся в 2001 году в рамках подготовки Гражданского форума на площадке в московском «Александр-Хаусе», то можно отметить разнообразие точек зрения на данную проблему [62].

В рамках дискуссии М.В. Ильин подчеркнул, что формирование гражданского общества в России связано с развитием имеющихся зародышей самоорганизации [40, с. 132]. Развивая тему самоорганизации и взаимодействия с властью, Б. Капустина обратила внимание на разницу восприятия в разных культурах соотношения деятельности гражданского общества и государства: с позиции, характерной для западной традиции, гражданское общество воспринимается как некий рубеж сопротивления официальной политической власти, в то время как в отечественном дискурсе речь идет главным образом о дисциплинированном гражданском обществе, действующем в одном направлении с властью. Б. Славин, в свою

очередь, затронул проблему отчужденности власти от общества, выраженную в том, что народ не уверен, что власть защищает его интересы [40, с. 133]. Таким образом, уже двадцать лет назад впервые обозначился проблемный аспект: граждане должны быть уверены в действиях властей, в том, что их интересы совпадают, для того чтобы стать частью того гражданского общества, которое ожидает власть, – общества дисциплинированного.

Проблема формирования отношений доверия между населением и институтами власти остается дискуссионной и в настоящее время. Во многом полемика вокруг этого понятия связана с его неоднозначностью и многослойностью. В частности, Е.П. Ильин в своей работе, ссылаясь на ряд других исследователей, методом контент-анализа изучавших различные трактовки понятия доверия, выявляет следующие ключевые характеристики исследуемого феномена:

доверие напрямую связано с ожиданиями, убеждениями, волеизъявлением или установкой;

оно имеет конкретный объект проявления;

доверие часто определяется через действие или поведение;

определения доверия включают результаты и следствия оказания доверия, и это указывает на то, что действия контрагента могут быть понятны и положительно восприняты субъектом доверия;

толкование доверия включает рискованность ситуации принятия решения [25, с. 19].

И.Ю. Леонова в своей работе рассматривает различные понятия и трактовки доверия и на основании этого сопоставления выделяет некоторые аспекты доверия как определенной установки в социальных отношениях:

доверие включает в себя эмоциональный уровень – ряд исследователей отмечают, что это «чувство», «ощущение», «вера» и т.д.;

доверие во многом представляет своего рода субъективное проявление определенных ценностей самой личности, направленное на внешние силы, ожидание от них определенных действий в той же ценностной системе;

доверие находит свое выражение в поступках, реакциях, поведенческих паттернах;

доверие зависит от культурной и социальной среды, в которой развивалась личность [37].

В результате можно отметить, что доверие характеризуется наличием объекта и субъекта, некоего физического проявления в виде действия или бездействия, когда субъект ожидает от объекта определенной модели поведения в текущих условиях. Чаще всего эти условия представляются неким состоянием неопределенности или выбора. Причем эта ситуация должна быть значима как для субъекта, так и для объекта доверия, поскольку иначе субъект не сможет оценить со своей стороны, насколько

для него оказалось важным поведение объекта. А объект должен понять, оправдал ли он доверие или нет. Дж. Колеман включает концепт доверия в свою концепцию социального капитала, отводя этому явлению важную роль в формировании взаимоотношений между индивидами. Он отмечает, что для развития отношений между гражданами, которые будут способствовать формированию социального капитала, важно, чтобы поведение людей было предсказуемым для них самих, чтобы они знали, чего ждать от тех, кто рядом с ними [80, с. 105–106].

Анализируя предложенные авторами попытки систематизировать концепцию доверия, его структурные компоненты, можно заметить характерную для него двойственность. С одной стороны, доверие определяется личностными особенностями индивида, такими как психические способности индивида к доверию, ценностное восприятие доверия как составляющей части социального взаимодействия, и личной системой ценностей в целом. С другой стороны, формирование доверия во многом обусловлено совокупностью внешних факторов, которые могут оказывать влияние на особенности индивидуального восприятия. Такими внешними факторами могут быть нормы и ценности отдельной культуры, действующие в обществе установки и стереотипы, общее состояние социальной сферы, специфика развития экономики, традиции, нормативно-правовые аспекты и т.д.

Кроме того, сами внешние факторы можно разделить на две категории: факторы институциональные, связанные с функционированием тех или иных социальных институтов в обществе, и факторы социально-культурного характера, связанные с ценностными, культурными, традиционными сторонами бытия индивидов в социуме. Рассматривая же особенности внутренних факторов, которые могут определять уровень доверия гражданина к деятельности политических институтов в целом и к работе органов местного самоуправления в частности, следует отметить, что эти внутренние факторы могут носить как социально обусловленный характер, так и врожденный, имманентный характер, связанный с особенностями психических и мыслительных процессов, в том числе и некоторыми ментальными расстройствами. Несмотря на то, что эти факторы также оказывают влияние на уровень доверия к органам власти, в контексте социологических практик рассматривать их крайне затруднительно в силу специфики характера. Именно поэтому в ракурсе внимания социологов и политологов оказываются как внутренние, так и внешние факторы, носящие социально определяемый характер.

Кроме того, с учетом такой важной характеристики доверия как взаимонаправленность, факторы, влияющие на уровень доверия, могут быть разделены на две группы:

факторы, связанные с особенностями субъекта доверия;

факторы, связанные с особенностями объекта, которому оказывается доверие.

Говоря о доверии к органам власти и МСУ, можно отметить, что граждане руководствуются в том числе и своими знаниями об управленческих навыках представителей власти, анализируют их поведение, выполнение обязательств, готовность к диалогу и учет интересов граждан. Эти характеристики объекта оказываются факторами, повышающими или снижающими доверие. В частности, в рамках проведенного авторами монографии в октябре 2022 г. в Тверском регионе прикладного социологического исследования, при анализе причин доверия граждан к главам МО были выявлены как раз такие аргументы в пользу доверия этим должностным лицам, как защита интересов населения (29,5 %), обладание знаниями и опытом, профессионализм (27,2 %) и открытость в информационном плане в отношении своей деятельности (23,4 %). Соответственно, можно отметить роль характеристик объекта доверия как фактора доверия.

Доверие – это продукт социального развития, поскольку большинство исследователей указывают на то, что доверие всегда направлено на какой-либо объект. Оно не может быть врожденной характеристикой, а формируется в процессе социализации. В.А. Федотова в материалах своего исследования отмечает, что политическое доверие – феномен когнитивный, и выделяет три группы факторов, влияющих на него: психологические особенности человека, влияние контента СМИ и оценку общего состояния социума и его отношения к конкретным политическим деятелям [74, с. 17].

Психологические особенности человека, безусловно, связаны с личностными характеристиками, они могут меняться по мере социального развития личности за счет приобретения социального опыта. Здесь многое зависит в том числе и от социального окружения индивида, его способности учиться на собственном опыте, усваивать те или иные социальные конструкты. Невозможно сформировать здоровые социальные отношения в сообществе без взаимной поддержки. Эту закономерность можно перенести и на взаимоотношения граждан и органов власти с некоторым уточнением: если в межличностных отношениях индивиды имеют, как правило, определенную информированность об объекте, на который направлено их доверие, то в ситуации с властью объект приобретает некие надперсональные характеристики и его восприятие может быть искажено рядом факторов: воздействиями СМИ, применяемыми политическими технологиями, характером приобретаемой власти и др. Таким образом, возникает некое противоречие: индивид должен испытывать доверие к действиям тех, кто является носителем власти, но при этом не имеет (или не уверен, что имеет) достаточно информации для принятия решения о доверии.

Влияние контента СМИ на формирование доверия, безусловно, играет большую роль. Даже обратившись к результатам исследования, можно заметить важность информационной открытости для граждан, особенно в такое время, когда практически любая информация может оказаться в сети Интернет за считанные минуты и быть растиражирована на огромную аудиторию. Однако речь в данном случае идет не только об информационной открытости как таковой, но еще и о качестве представляемой информации, ее содержательном наполнении и непротиворечивости. Стоит отметить, что для того, чтобы СМИ оказывали влияние на уровень доверия к органам власти и МСУ, необходимы два дополнительных обстоятельства.

Во-первых, важно, чтобы самим средствам массовой информации со стороны населения оказывалось доверие, поскольку в противном случае информация просто не будет иметь нужного эффекта или будет снижать его. Всероссийское исследование ВЦИОМ «Медиапотребление в России», проходившее с 2014-го по 2020 год, продемонстрировало заметное снижение к 2020 году доверия СМИ как на уровне центральных телеканалов, так и на уровне региона (впрочем, на региональном уровне падение доверия не являлось настолько же резким, как в случае с центральным телевидением). Кроме того, по данным указанного исследования, во многих социальных группах снижается потребление традиционных СМИ и все чаще отдается предпочтение так называемым «новым» – социальным сетям, блогам, интернет-порталам.

Во-вторых, важно, чтобы на момент информационного воздействия, направленного на повышение доверия населения, у данного населения был определенный базовый уровень доверия к тем или иным органам власти, публичным персонам, политикам и т.д. СМИ не могут быть фактором формирования доверия с нулевой отметки. Ситуация затруднена еще и тем обстоятельством, что при доступности информации в социальных сетях и интернет-пространстве исследования показывают и рост доверия к этим источникам информации. Однако возникает вопрос о том, действительно ли информация из сети Интернет лучше и «правдивее», чем информация от традиционных СМИ. Если учитывать специфику наполнения подобных ресурсов (возможность размещения информации анонимно, частое размещение непроверенных фактов, возможность информационных вбросов и искажений данных и т.д.), качество такой информации оставляет желать лучшего. Такое воздействие СМИ может полностью «убить» доверия население к власти и органам МСУ. Поэтому для того, чтобы фактор влияния СМИ на уровень доверия был эффективен, важно формировать у граждан критическое мышление в отношении получаемой информации и вырабатывать определенные навыки так называемой «информационной гигиены».



Третий фактор – отношение к конкретным политическим деятелям, занимающим определенные посты. Несмотря на то, что его относят к группе факторов при описании доверия как когнитивного феномена (т.е. феномена, основанного на знаниях и информации), он может быть трактован и с позиции эмоционального влияния. Здесь во многом речь идет о целой совокупности характеристик, которыми обладают политические деятели, начиная с их личностных особенностей, профессиональных качеств и заканчивая образом, создаваемым СМИ и политтехнологами. Часто на отношение к политическим деятелям может влиять и принятие ими непопулярных для общественности решений, которые могут быть удачными и разумными с управленческой точки зрения. В этом случае возникает своеобразное когнитивное противоречие: с профессиональной точки зрения политик все сделал правильно и разумно, но с личностной, эмоциональной позиции электората он оказался неправ, чем снизил уровень доверия.

Е.В. Фролова и О.В. Рогач, анализируя в своем исследовании факторы формирования доверия к местной власти в Российской Федерации, характерные для современного этапа, делают особый упор на расширении границ реального участия граждан в решении территориальных проблем, на деятельностный фактор или фактор участия, вовлеченности, отмечая, в частности, роль идентичности как фактора влияния на доверие населения как органам власти в целом, так и МСУ в частности [76]. Обращаясь к опыту их работы, можно провести разделение факторов, влияющих на уровень доверия к органам власти, на факторы, формируемые под воздействием «вертикального» влияния, и факторы, формируемые через горизонтальные связи населения. К факторам вертикального порядка можно отнести действия представителей органов власти и МСУ по повышению информированности о своей работе среди граждан, управленческие решения, направленные на популяризацию власти и ее представителей, принятие различного рода законодательных актов и т.д., т.е. это деятельность, реализуемая на основе различия статусных характеристик граждан и носителей властного ресурса. К факторам, основанным на горизонтальных связях, можно отнести те действия и проявления, которые способствуют формированию сообществ, соседств и развивают ощущение сопричастности граждан к жизни той или иной территории, «чувство локтя», ответственности за территорию и своих сограждан.

Говоря о феномене доверия и факторах его поддержания, исследователи часто затрагивают его противоположное состояние – недоверие. Недоверие чаще всего определяется через недостаточность или отсутствие доверия. Однако можно проследить некоторую градацию

от доверия к недоверию. В частности, Д.А. Ластовкина, рассматривая концепцию социального недоверия, отмечает проблему синонимизации в работах А. Селигмена таких понятий, как «человек доверяет», «человек вынужден доверять» и «человек склонен доверять» [34, с. 180–181]. Возможно, эта проблема связана с практикой переводов текстов, тем не менее в выделении этих трех категорий затронут интересный вопрос пропорциональности в поведении человека доверия и недоверия. Так, «человек доверяет» – указывает на присутствие изначально высокого уровня доверия к чему-либо и низкого уровня недоверия (возможно, даже нулевого уровня недоверия). Такое состояние может быть обусловлено как психологическими и личностными особенностями индивида, так и социально-экономическим состоянием, правовой сферой, культурой и ценностями внешней социальной среды его существования. «Человек склонен доверять» – отражает промежуточное состояние между доверием и недоверием, но с колебанием в сторону доверия. Это так называемые сомневающиеся или колеблющиеся, чье недоверие трансформируется в доверие при совокупном воздействии факторов. Категория «человек вынужден доверять» характеризуется склонностью к недоверию и лишь ситуативным доверием в тех или иных обстоятельствах. Соответственно, здесь речь идет о том, что вынужденное доверие – совокупность ситуативных, единовременных обстоятельств, что, по сути, вынуждает индивида принять решение в сторону доверия, поскольку он осознает (или убеждает себя), что в случае сохранения недоверия он потеряет больше, чем если продемонстрирует доверие. Последняя ситуация характерна для случаев вынужденного взаимодействия населения и органов власти, МСУ (например, когда не доверяющие граждане вынуждены обращаться в органы местного самоуправления для решения определенной проблемы). В результате, рассматривая эти три категории субъектов доверия, можно выделить факторы ситуативные и факторы перманентные.

Подводя итог вышесказанному, говоря о факторах доверия населения к органам власти и МСУ, можно выделить подход, основанный на выделении факторов доверия, исходя из характеристик субъекта и объекта доверительных отношений. Кроме того, важную роль играет подход с позиции выделения внутренних факторов доверия и внешних факторов доверия, формирующих его через системы социальных институтов и систему характеристик социально-культурной среды. С позиции деятельностного подхода к системе отношений граждан и органов власти МСУ можно обозначить такие категории, как доверие, основанное на влиянии факторов «вертикального» происхождения; доверие, основанное на влиянии «горизонтальных» социальных отношений. Еще одним важным аспектом анализа факторов доверия населения к власти является выделение ситуативных факторов, имеющих особое значение при анализе ситуации недоверия к органам власти.

## **2.4. Институциональные факторы доверия населения к органам местного самоуправления**

Огромное влияние на уровень доверия населения к органам власти в целом и местного самоуправления в частности оказывает совокупность институциональных факторов. Данная группа факторов напрямую связана с особенностями функционирования систем управления, общим состоянием социальных и общественных отношений, а также восприятием этих компонентов гражданским сообществом. К институциональным факторам доверия населения к органам МСУ относится ряд характеристик управленческой деятельности данных органов:

- эффективность принятия решений;
- оперативность принятия решений;
- информационная открытость;
- специфика взаимодействия с населением;
- реакция на критику со стороны граждан;
- коррупционная составляющая и т.д.

Кроме того, к институциональным факторам относится и работа СМИ в области освещения деятельности органов МСУ:

- частота и регулярность информационного сопровождения деятельности органов МСУ;
- особенность подачи информации и ее характер;
- непротиворечивость информации о деятельности органов МСУ в различных источниках;
- образ представителей органов МСУ и т.д.

Отдельной группой факторов институционального характера, которые могут повлиять на уровень доверия к органам МСУ, является территориальная и административная специфика функционирования. К этим факторам можно отнести:

- особенности межуровневого взаимодействия;
- порядок формирования органов МСУ;
- характеристики лиц, занимающих центральные должности в системе МСУ;
- тип поселения и населения соответственно;
- географическое расположение населенных пунктов;
- уровень и тип МО;
- модель территориальной организации МСУ и т.д.

Отдельно следует обозначить факторы, которые в целом формируют восприятие органов власти как на федеральном, центральном уровнях, так и на местном. Они определяют общий уровень осведомленности, информированности и понимания гражданами принципов распределения обязанностей и зон ответственности между органами власти различного

уровня, а также оценку общей успешности деятельности органов власти на всех уровнях. К этим факторам можно отнести:

- уровень образования;
- социальную активность;
- степень информированности о принципах МСУ и разделения полномочий;
- степень интереса к политике и политическую активность;
- покупательную способность населения;
- состояние социальной сферы и удовлетворенность ею;
- состояние экономической сферы и удовлетворенность ею;
- развитие территорий;
- темпы строительства жилищного фонда и его доступность для населения;
- темпы развития инфраструктуры, равномерность ее развития и т.д.

Следует отметить, что роль институциональных факторов и их значимость в принятии решения о доверии к органам МСУ зависят в том числе от специфики самого характера оказываемого доверия. Так, Г.В. Пушкарева в своей работе обращает внимание на то, что государственное управление само по себе представляет сложную систему взаимодействия акторов, поэтому доверие к органам власти и государственного управления со стороны граждан может носить крайне противоречивый характер. Основываясь на анализе источников, она выделяет два уровня доверия, которые, в свою очередь, обладают отличительными особенностями и характерными чертами.

Первый вид доверия является персонифицированным, обращенным к конкретному человеку, занимающему определенную позицию в системе государственного управления [54, с. 156]. Оно не основано исключительно на эмоциональных аспектах отношения к лицам, занимающим тот или иной пост. Одним из оснований формирования доверия такого порядка является опыт взаимодействия граждан с органами власти в процессе решения конкретной проблемы. Как отмечает Г.В. Пушкарева, этот аспект имеет важное значение для формирования доверия, поскольку «...возникновение доверительных отношений при исполнении служебных обязанностей связано с естественным стремлением человека иметь круг людей, чьи намерения понятны, действия соответствуют сложившимся ожиданиям, а потому предсказуемы и исключают неприятные сюрпризы» [54, с. 156].

Однако, как уже отмечалось выше, не всегда взаимодействие закладывает основы доверия к органам МСУ. Во многом это определяет результативность взаимодействия, его эффективность с точки зрения решения проблемы, степень профессионализма представителей МСУ при решении данного вопроса и степень удовлетворенности граждан результативностью. Тут стоит обратить внимание на определенный личностный момент: представитель органов МСУ может выполнять свои

обязанности профессионально и принимать решение на основе имеющихся у него ресурсов, полномочий, объективных возможностей, но в силу субъективных обстоятельств это не будет удовлетворять обратившегося с вопросом индивида. Соответственно, уровень персонального доверия не поменяется или даже снизится, и причиной этому будут служить незнание граждан о возможностях и полномочиях инстанции, куда они обращаются, или их личностные особенности.

В частности, в рамках анализа результатов исследования, проведенного авторами монографии в октябре 2022 г. в Тверском регионе, был осуществлен корреляционный анализ переменных номинального типа с использованием коэффициентов Пирсона, который не выявил четкой зависимости уровня доверия к органам МСУ в целом, главам МО, администрации МО и представительным органам МСУ от опыта взаимодействия с ними. Все значения коэффициента корреляции не превышали 0,02, что свидетельствует об отсутствии прямой связи. Анализ двумерного распределения также демонстрирует отсутствие ярко выраженной тенденции к более высокому доверию органам МСУ в зависимости от наличия опыта взаимодействия.

Второй вид доверия, который выделяет Г.В. Пушкарева, – обобщенное. Этот термин ввел Ф. Фукуяма для обозначения доверия, связанного с ожиданием «...того, что члены данного сообщества будут вести себя нормально и честно, проявляя готовность к взаимопомощи в соответствии с общепринятыми нормами» [38, с. 23]. Перенося это понятие на систему государственного управления, исследователь отмечает, что здесь обобщенное доверие проявляется, в частности, в отношении граждан к государственным служащим как социальной группе. Эта категория доверия в системе отношений «граждане – власть» обусловлена общим восприятием институтов, их значимости, функционирования в системе общества.

Говоря о специфике формирования обобщенного доверия к органам МСУ, стоит отметить несколько аспектов. В частности, корреляционный анализ через расчет коэффициента Пирсона показал наличие выраженной связи между общим уровнем доверия к органам МСУ и уровнем доверия главе МО, администрации МО, представительным органам МСУ (исследование в Тверском регионе, октябрь 2022 г.). Все значения коэффициентов находятся выше отметки 0,5 и указывают на присутствие прямой связи, то есть чем выше уровень доверия одному элементу систему органов МСУ, тем выше доверие к системе в целом и наоборот. Результаты показывают, что граждане склонны воспринимать эту систему целостно, возможно проецируя доверие к одной инстанции и на другие. Это характерно как раз для обобщенного доверия.

Обобщенное доверие формируется под воздействием целой совокупности факторов, среди которых особое место занимает система средств массовой информации, транслирующая определенный образ

органов МСУ. СМИ сегодня играют особую роль, в том числе и в вопросах доверия. Однако, как уже упоминалось в предыдущем параграфе, уровень доверия к самим средствам массовой информации постепенно снижается. Объяснить это можно многими причинами, в том числе и тем, что для населения становится доступна не только информация, предоставляемая государственными теле- и радиоканалами, печатными изданиями, но и так называемая «живая» (или «гражданская») журналистика, когда о событиях и проблемах граждане сообщают посредством социальных сетей, личных блогов или специальных форумов, созданных в том числе и на основе интернет-площадок традиционных газет.

Одной из причин формирования недоверия населения органам МСУ может быть как раз несоответствие информации, подаваемой через ресурсы, подконтрольные органам власти, и сведений, которые граждане могут почерпнуть из социальных сетей. Возникает вопрос о том, почему такая информация может привлекать и казаться более достоверной и честной. Прежде всего, из-за ситуации информационного вакуума. Специалисты, исследующие слухи, отмечают, что важной стартовой точкой большинства слухов становится информационная недостаточность, когда у заинтересованных лиц, потребителей контента нет возможности получить надежную доказательную базу для построения умозаключений. В результате в качестве оснований для рассуждений служат домыслы, искусственные информационные конструкции, непроверенные данные. В ситуации с социальными сетями возникает схожая проблема: часто информация, предоставляемая официальными ресурсами, не удовлетворяет потребностей населения в разъяснении, поэтому, стремясь найти больше информации, пользователи устремляются в интернет-пространство, где получают возможность не только что-то прочесть, но и обменяться мнениями, обсудить и получить какие-то дополнительные версии со стороны других пользователей.

Популярность социальных сетей как источника информации о деятельности местных органов власти объясняет еще и специфика контента: граждане могут написать критику, поделиться какими-то локальными проблемами, указать на существующие неразрешенные ситуации, о которых молчат традиционные СМИ. Оперативность и открытость социальных сетей позволяют не только сфотографировать, но и снять видео, разместить и прокомментировать то или иное событие. И здесь как раз главное отличие от телевидения и печатной прессы – последние не столь быстро реагируют на происходящее, могут не обратить внимание на запросы аудитории, ориентируясь больше на потребности своих заказчиков из органов МСУ. В результате у граждан может создаваться ощущение, что их не хотят слышать, не хотят воспринимать их проблемы, а освещение работы органов власти не соответствует реальной эффективности при

решении возникающих трудностей. Это порождает и недоверие СМИ, и недоверие органам МСУ.

Другой проблемой является информационная закрытость местных органов власти. В частности, речь идет о слабой реакции и взаимодействии с пользователями в социальных сетях, работе с возражениями в системе сервисов с отзывами и т.д. Разумеется, частично эта проблема проистекает из кадровой проблемы – в большинстве структур просто нет человеческого ресурса для мониторинга интернет-пространства, реакции на запросы граждан, появляющиеся посты о событиях и т.д. Однако игнорирование проблемы не помогает ее решить. Граждане, не видя отклика, формируют свою оценку действий местных органов власти не в пользу последних.

Указанный факт подтверждается и результатами прикладного социологического исследования, проведенного авторами монографии в Тверском регионе с использованием метода контент-анализа. В качестве единиц анализа были выбраны сайты, отзывы и страницы МО и населенных пунктов, жители которых принимали участие в качестве респондентов при проведении формализованного интервьюирования. В качестве смысловых единиц анализировались доступность ресурсов, новизна и качество информации, возможность взаимодействия и особенности взаимодействия аудитории с представителями МСУ в интернет-пространстве.

Стоит отметить, что официальные сайты администраций присутствуют у всех МО, однако не у всех населенных пунктов, выбранных для исследования. Сайты имеют схожее наполнение, у всех есть такие важные пункты, как форма для связи с администрацией и версии для слабовидящих. Среди ключевых разделов, важных для граждан, имеются актуальные документы, нормативно-правовые акты, ссылки на различные ведомства, информационные ресурсы, актуальные контакты и расписание личных приемов сотрудников и специалистов. Практически на всех сайтах есть новостная лента, рассказывающая о значимых событиях в районе, поселении или населенном пункте, такая лента не обнаружена только на одном из анализируемых ресурсов. Многие размещают на сайте информацию для туристов, указывая богатую историю, события и памятники архитектуры. Однако следует отметить, что сайты часто выглядят устаревшими по своему визуальному оформлению, с неудобной и запутанной навигацией, новая информация может соседствовать со старой. Вероятно, сайт рассматривается многими органами МСУ «для галочки», его необходимость и наполняемость продиктованы не желанием быть на виду у своих граждан, делиться с ними сведениями и демонстрировать свои достижения, а официальными требованиями или, возможно, требованиями внутренних регламентирующих документов.

Именно информационная закрытость очень часто становится причиной недоверия граждан даже к эффективным реализуемым управленческим решениям и в целом может повлиять на оценку

реализуемой политики. Возможно, именно поэтому в ряде исследований показатели доверия населения к органам МСУ выше в населенных пунктах сельского типа, поскольку в небольших по численности поселках, деревнях и даже поселках городского типа информация распространяется через личное общение, с минимальным посредничеством СМИ, происходящее хорошо известно гражданам, они могут наблюдать за ходом решения проблем, что создает доверие к администрации и ее представителям. В частности, в исследовании «Эффективность социальных сетей в региональном сообществе», реализованном в Белгородской области (руководитель проекта Е.В. Реутов), в результате анализа собранной информации было установлено, что «...сельское население отличается достаточной спецификой – уровень доверия политическому руководству на селе существенно выше, чем в среде городского населения, несмотря на более низкий уровень жизни» [58, с. 268]. Тем не менее в рамках данного исследования была замечена и еще одна отличительная особенность: «...население в большей степени склонно доверять руководству страны, нежели руководству города (района, поселения) и области» [58].

Последняя тенденция оказалась характерна и для Тверской области. Исследование, проведенное авторами монографии в октябре 2022 г., показало, что доля доверяющих Президенту РФ, Правительству РФ, Государственной Думе РФ выше, чем доля доверяющих органам местной власти (табл. 1).

Таблица 1

Доверие к органам власти и должностным лицам (октябрь 2022 г.)

Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени?	Доля от числа опрошенных, %
Президент РФ	53,9
Правительство РФ	19,3
Государственная Дума РФ	9,2
Глава (мэр) Вашего муниципалитета	9,5
Администрация Вашего муниципалитета	11,9
Представительный орган Вашего муниципалитета	4,7
Губернатор Тверской области	12,3
Правительство Тверской области	5,2
Законодательное собрание Тверской области	3,0
Никаким	20,9
Затрудняюсь ответить	13,6

**Примечание.** Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.



Если сопоставить данные показатели с оценкой своей информированности о деятельности различных органов власти в целом и местного самоуправления в частности, то можно обратить внимание на закономерность: больше доверия у населения вызывают именно те структуры и должности, о работе которых они осведомлены лучше других (табл. 2). В то же время анализ результатов исследования по Тверской области не позволяет говорить о той тенденции, которую отметили в своем исследовании специалисты по Белгородской области – связь уровня доверия населения с типом населенного пункта или типом населения не является статистически обусловленной, что позволяет говорить о возможном влиянии данных факторов на уровень доверия при условии совокупности других факторов и обстоятельств. Активность и вовлеченность населения в социально-политические процессы так же может считаться значимым фактором доверия органам МСУ, поскольку индивид, представляющий себе административные процессы изнутри, контактирующий с органами власти в рамках решения организационных задач, проблем своего сообщества, лучше понимает все процедуры, состояние ресурсной базы, реальные возможности администраций. Кроме того, это открывает доступ к дополнительным источникам информации, позволяющим восполнять пробелы и снимать ряд вопросов.

Таблица 2

Информированность граждан о деятельности органов власти, должностных лиц и организаций (октябрь 2022 г.)

О деятельности каких органов власти, должностных лиц и организаций Вы знаете больше всего?	Доля от числа опрошенных, %
Президент РФ	59,1
Правительство РФ	34,7
Государственная Дума РФ	21,4
Судебные органы	10,6
Губернатор Тверской области	23,7
Правительство Тверской области	11,3
Законодательное собрание Тверской области	5,3
Глава (мэр) Вашего муниципалитета	18,3
Администрация Вашего муниципалитета	22,4
Представительный орган муниципалитета	6,7
Политические партии	8,1
Общественная палата Тверской области	2,6
Общественные организации, НКО	3,2
Уполномоченные по правам (человека, ребенка, предпринимателей)	4,9
Религиозные организации	4,2
Полиция, вооруженные силы	18,1
Никаких	10,2
Затрудняюсь ответить	9,8

Авторы Е.И. Васильева, Т.Е. Зерчанинова и А.С. Никитина в своей работе обращают внимание на активизацию в последние годы практик вовлечения граждан в деятельность территориальных сообществ и отмечают, что это крайне важная проблема. В частности, они говорят о том, что привлечение граждан к активному сотрудничеству с органами МСУ способствует разрешению ряда противоречий, закономерно возникающих в обществе между:

интересами и предпочтениями акторов социальных и политических процессов в силу неизбежности их конфликта;

местным сообществом и его представителями в силу немногочисленности существующих рычагов воздействия;

представительной и исполнительной ветвями власти;

между администрацией и полученными результатами: прямое участие населения может смягчить ограниченность непосредственно бюрократических подходов, сделать их более человекоориентированными [9, с. 66–67].

Таким образом, организация и поощрение вовлеченности граждан в решение проблем территорий, привлечение их к публичному конструктивному взаимодействию с органами МСУ могут способствовать повышению доверия со стороны населения. Однако это представляется рабочим механизмом с учетом ряда потенциальных рисков:

формализации данного взаимодействия, сведения его к номинальным процедурам влияния, не оказывающим никакого эффекта на дальнейшую работу органов МСУ;

открытости представителей власти и готовности к критике своей деятельности;

принятия как ориентира интересов граждан, а не вышестоящих властных структур.

Однако стоит отметить, что уровень социальной и политической активности в регионах по-прежнему остается крайне низким. Так, в ходе исследования в Тверской области было установлено, что лишь 4,6 % населения региона вовлечены в работу социальных организаций и только 7,9 % занимаются волонтерской деятельностью в составе различных клубов и объединений. Возможно, именно поэтому уровень доверия к органам МСУ нельзя назвать высоким.

Рассматривая влияние различных институциональных факторов на уровень доверия населения к органам МСУ, стоит отметить еще один аспект – представление об уровне коррупции. Коррупция рассматривается как индикатор дисфункции различных социальных институтов, с ее проявлениями активно борются, но искоренить это явление полностью пока не удалось ни одному обществу. В своем исследовании М.Ю. Малкина, В.Н. Овчинников и К.А. Холодилин отмечают, что современные специалисты, изучающие вопросы политического доверия, выделяют два

подхода. В рамках первого подхода политическое доверие представляет собой оценку того, насколько хорошо функционирует правительство и как политическая система реагирует на потребности людей. В рамках второго подхода оценка правительства рассматривается через его успехи в экономике как на макро-, так и на микроуровне [41, с. 81]. Отдельно указанные авторы формулируют положение, что на политическое доверие оказывают влияние уровень социального неравенства и его восприятие населением. Они отмечают, что опыт прикладных исследований не позволяет говорить об этом столь однозначно, как это делается в теоретических конструктах, однако присутствие связи между этими феноменами определено есть. Более того, коррупция в ряде исследований имеет прямую связь с восприятием в обществе проблемы неравенства и оценивается не только как проявление неэффективной системы органов МСУ, но и как инструмент поддержания и сохранения социального неравенства.

Подводя итог, можно отметить, что, анализируя все многообразие институциональных факторов, невозможно с полной уверенностью говорить о доминировании одних в определении уровня доверия населения и второстепенности других. Указанные факторы оказывают свое влияние совокупно, степень значимости заметно может различаться в зависимости от территории, региона и определяться влиянием другой группы факторов – социокультурных. Исследования, проводившиеся в этой сфере, показывают доминирование на разных территориях тех или иных факторов, что позволяет говорить и о важности степени интенсивности их проявления для оценки влияния на уровень доверия, и о совокупности и системности их действия. В любом случае сложно построить однозначную факторную модель воздействия на уровень доверия органам МСУ без дополнительного исследования отдельно взятых регионов и территорий.

## **2.5. Социокультурные факторы доверия российских граждан к органам местного самоуправления**

Если говорить о влиянии институциональных факторов на уровень доверия граждан к органам МСУ, то неоднократно отмечалось, что воздействие этих факторов может заметно различаться в зависимости от территорий. Связано это не только с социально-экономической спецификой регионов и населенных пунктов и их социально-демографическим составом, но и с рядом социально-культурных особенностей, обуславливающих существующие системы норм, ценностей, традиций и установок, которые в них действуют.

В целом, говоря о социокультурных факторах, можно выделить факторы, связанные с историческими особенностями и традициями:

общая история формирования органов МСУ;  
традиция отношения к представителям власти;  
исторический опыт управления и т.д.

Кроме того, важную роль играют социально-психологические факторы, выраженные в установках, стереотипах, проявляющихся в массовой культуре. Здесь можно обратить внимание:

на установки на доверие/недоверие по отношению к представителям органов МСУ;

стереотипы представителей органов МСУ, закрепившиеся в массовой культуре;

особенности идентичности социального сообщества и т.д.

Отдельного внимания заслуживает группа ценностно-нормативных факторов, связанных как с действующими социальными нормами, так и с ценностными установками, закрепившимися в обществе в отношении органов МСУ.

Г.В. Пушкарева выделяет такое понятие, как атмосфера доверия. Субъективное, эмоционально обусловленное доверие или недоверие граждан к органам власти, структурам и отдельным лицам в совокупности агрегируется на макроуровне в своеобразную «...социально-психологическую атмосферу, наполненную противоречивыми чувствами, надеждами, сомнениями и разочарованиями» [54, с. 157]. Такая атмосфера становится наиндивидуальной, носит объективный характер, хотя и сложилась из совокупности субъективных восприятий.

Атмосфера доверия может задавать общий тон социальному взаимодействию в рамках той или иной сферы отношений. Если в обществе существует атмосфера недоверия к действиям органов МСУ, к лицам, их представляющим, и ко всей системе назначения в целом, то говорить о том, что граждане будут склонны доверять принимаемым решениям, в рискованных ситуациях полагаться на действия администрации, не приходится. Все действия будут оцениваться с позиции заведомого недоверия.

В частности, можно обратить внимание на то, что в ходе исследования, проведенного авторами монографии в октябре 2022 г. в Тверской области, 20,9 % от всех принявших участие в интервьюировании не доверяют ни одной структуре, представляющей систему государственного управления. Анализ же уровня доверия к органам МСУ в целом, главе МО, его администрации и представительному органу иллюстрирует в некоторой степени то, что можно назвать атмосферой недоверия: уровень абсолютного доверия (т.е. доля тех, кто полностью доверяет данным органам власти) во всех случаях составляет менее 10 %, а доля тех, кто скорее доверяет, чем не доверяет (сомневающиеся), не превышает 40 %. Среди главных причин недоверия граждане указывают в первую очередь лоббирование собственных интересов в ущерб интересам и

потребностям жителей, невыполнение обещаний, данных гражданам, непрофессионализм в выполнении собственных обязанностей. Однако в то же время респонденты указывают, что мало информированы о деятельности различных органов МСУ: из местных органов власти уровень информированности граждан выше в отношении деятельности губернатора Тверской области (23,7 %), администрации муниципалитетов (22,4 %) и глав (мэров) конкретных МО (18,3 %). Но, как можно заметить, уровень осведомленности о работе этих инстанций не превышает даже четверти от общей доли опрошенных.

Таким образом, граждане уже имеют некоторую предубежденность по отношению к деятельности органов МСУ, оценивают их работу через призму непрофессионализма и учета только собственных интересов, отмечают обособление представителей МСУ от населения, их дистанцирование. Причина такого доопытного восприятия может крыться в особенностях политической культуры, характерной для российской практики. Одной из таких черт является противопоставление власти и народа. В российской политической традиции не сложилось до конца установки «власть на местах – избранники и представители народа». Эту установку подкрепляет и отсутствие по-настоящему эффективных рычагов воздействия на представителей органов МСУ. В результате в традиции укоренилось, что власть и народ имеют разные цели и интересы, власть имущие всегда будут притеснять народ, добиваясь своей выгоды. Даже будучи не до конца осведомленными о работе тех или иных структур, граждане уже потенциально готовы к обману со стороны представителей власти.

Другой элемент политической культуры, который оказывает влияние на формирование доверия населения в том числе к органам МСУ, – это сакрализация власти. В чем-то действие этой установки схоже с предыдущей. Население убеждено, что наделенные властью граждане приобретают некий особый статус, связанный не только с их профессиональными обязанностями, но и с социальным положением личности в целом. Представление о том, что на представителя власти, нарушающего нормы права, не распространяется правосудие, что за совершенные должностные преступления ответственности удастся избежать, убеждает граждан в заведомо существующих основаниях для превышения должностных полномочий со стороны органов МСУ, а значит, закладывает фундамент для недоверия. Установка «они особенные, им ничего не будет» формирует у населения искаженное представление о несправедливости и одновременно о том, что представителям власти положено больше, и это закономерно не вызывает симпатии у обывателей.

Данные установки, проистекающие из некоторых особенностей политической культуры, находят свое подкрепление в образцах массовой культуры, тем самым способствуя еще большему тиражированию и

укреплению подобных представлений. Здесь речь идет уже о формировании полноценного стереотипа в отношении целой социальной группы – представителей власти, в том числе и органов МСУ. Стереотип – упрощенный, эмоционально окрашенный образ, который демонстрирует некоторую обобщенную иллюстрацию того, как ту или иную социальную общность, группу, сообщество представляют в культуре. Стереотипы устойчивы, они могут сохраняться на протяжении десятилетий практически без изменений. При этом формируются они под воздействием ряда факторов, среди которых и некий усредненный опыт взаимодействия, закреплённый в общественном сознании и транслируемый через образцы массовой и народной культуры.

Обратимся к этим транслируемым стереотипам, которые отражают существенный пласт представлений граждан о власти и ее представителях. Контент-анализ образцов массовой культуры, таких как сериалы и фильмы, показывает, что чаще всего представители органов местной власти позиционируются через негативные черты: мздоимство и коррупцию, поддержку «своих», даже если они преступили закон, глупость и непрофессионализм. Такие образы представителей власти не способствуют трансформации существовавших в обществе стереотипов, а лишь сильнее укрепляют их. Если составить средний портрет представителя органов МСУ, который транслируется через сценарии российского кинематографа (в рамках исследования рассматривались фильмы с 2007 года, где одними из главных действующих лиц были представители органов МСУ), то это будет мужчина средних лет, склонный к различным видам зависимого поведения, замешанный в коррупционных схемах, имеющий родственников или близких друзей, нарушающих закон, мешающий честным гражданам выполнять свои обязанности, руководствующийся не профессиональными убеждениями, а личными мотивами и эмоциональными порывами. Симпатию такие герои вызывают редко.

Проанализируем еще один распространенный источник стереотипов и одновременно канал их распространения – юмор. Возьмем одну из самых популярных передач, нацеленную на молодежную аудиторию, – КВН. Молодежь – социальная группа, имеющая большое значение, ведь она является важным ресурсом общества, способным активно участвовать в социальных, политических объединениях, вносить существенный вклад в развитие регионов. Однако молодым людям на сегодняшний момент важно делать то, что воспринимается как статусное, престижное поведение. Рассмотрев содержательный аспект реприз и юмористических конструкций, представленных в выступлениях команд Высшей лиги КВН с 2007 года (наиболее успешные команды, попавшие в телеверсию передачи, демонстрируемую на первом федеральном канале), стоит отметить тенденцию, близкую к той, что показал контент-анализ фильмов. В частности, можно выделить два классических образа: персонаж –

представитель органов МСУ, имеющий свое «лицо» и выступающий с командой. и абстрактный закадровый образ, как правило, отсылка к реальному должностному лицу.

В первом случае персонаж – представитель власти – изображается в большинстве случаев человеком, не имеющим серьезных дел или предпочитающим им выступления с командой, стремящимся за счет выступления на сцене распиарить себя или кого-то из своих родных (чаще всего детей). Посылы шуток закрепляют следующие характеристики: недалекий (если команда – представитель сельской местности, то представитель власти часто не понимает работу современной техники, удивляется каким-то обыденным вещам в крупном городе и создает эффект «типичного провинциала из глухой глубинки»); поддерживающий кумовство и клановость; практически постоянно не имеющий достаточно финансовых средств или нерационально их потративший; выдвигающий нелепые требования к представителям команд (демонстрация проблемы бюрократизации).

Во втором случае, когда конструкция репризы предполагает упоминание реальной должности (чаще всего, должности губернатора региона или главы населенного пункта), то в подавляющем большинстве имя не упоминается, обезличивается структура и создается ощущение, что описываемая в шутке ситуация – не разовая, связанная с человеком, занимающим пост, а перманентная, происходящая из самой должности как таковой. Самыми распространенными посылами, транслируемыми в таких шутках, являются установка на самодурство со стороны руководства (в случае проигрыша команду не пустят в регион, сожгут дома и т.д.); финансовые проблемы или нецелевое расходование средств со стороны представителя органов МСУ (из-за чего команда не получила поддержки); страх перед вышестоящим начальством; существенные проблемы в регионе, возникшие в результате работы органов МСУ.

Краткий анализ нескольких аспектов массовой культуры позволил продемонстрировать, какие стереотипы представителей органов МСУ присутствуют и укореняются в общественном сознании. Они поддерживаются, транслируются и воспроизводятся, продолжая оставаться устойчивыми и подкрепляя сложившиеся в силу политических традиций и особенностей политической культуры установки.

Другим значимым фактором, влияющим на уровень доверия населения к органам МСУ, по мнению исследователей, являются особенности идентичности граждан. Так, Е.В. Фролова и О.В. Рогач в ходе своего исследования обратили внимание на то, что у россиян имеются активная позиция по отношению к проблемам местных сообществ, высокий уровень солидарности, общности с жителями своего города, т.е. стремление идентифицировать себя как сопричастного определенной территории [76, с. 56]. Согласно результатам исследования, проводившегося с 2011 по

2014 гг., одними из характерных черт для жителей Тверского региона были высокая пассивность и равнодушие к ситуации в своих населенных пунктах. Причем пассивность снижалась в малых городах, поселках городского типа и селах и возрастала в крупных городах. Кроме того, характерной чертой региональной идентичности в ходе этих исследований была определена двойственность, неготовность соотнести себя с сообществом своего города, населенного пункта и Тверской областью в целом. Во многом это объясняется специфическим положением области между двух крупнейших городов – Санкт-Петербургом и Москвой, что приводит к росту маятниковой миграции, отсутствию ощущения сопричастности событиям, происходящим в регионе. Возможно, это в дальнейшем повлияло и на формирование установок на доверие к органам МСУ [10].

По мнению исследователей, уровень доверия выше в тех населенных пунктах, где сплоченность, готовность к совместной работе, заинтересованность в решении проблем своих территорий выше. Здесь население активно включается во все формы сотрудничества с представителями органов МСУ, готово к совместному решению проблем, к диалогу. Во многом это происходит как раз из-за сформированной потребности в сопричастности, в идентичности, одной из характерных особенностей которой является реализация деятельностного компонента: индивид, чувствующий и определяющий себя через принадлежность к той или иной территории, готов защищать ее интересы, интересы своего сообщества как свои собственные. Это залог продуктивного взаимодействия граждан и органов МСУ.

В формировании идентичности и ее поддержании особую роль играют ценности. Кроме того, ценности и ценностные ориентации являются одним из важнейших факторов, определяющих уровень доверия населения к органам власти в целом и органам МСУ в частности. В своем исследовании Е.В. Фролова и О.В. Рогач указывают на некоторую особенность и, можно сказать, противоречие в ценностных ориентациях, которое они выявили в ходе своего исследования. С одной стороны, по их мнению, у населения преобладают общинные идеи и приоритет коллективных ценностей. И это, безусловно, создает основу для развития доверия и соединения усилий граждан и власти для достижения коллективно значимых целей. Однако, с другой стороны, исследование показало, что россияне в большинстве своем ориентированы на микросетевые коммуникации, т.е. предпочитают выстраивать сетевые отношения с близкими людьми и теми, с кем имеется эмоциональная связь. В то же время во взаимодействиях с соседями присутствует некоторая эмоциональная, психологическая дистанция, не позволяющая говорить о построении прочных социальных связей на уровне соседской общины [76, с. 733].

Помимо ценности солидарности и ценностей коллективного благополучия, специалисты обращают внимание, что на уровень доверия



оказывает влияние в том числе и уровень религиозности, поскольку в основных религиях доверие, а в особенности доверие к носителям власти, рассматривается как характерная особенность вероучения. В частности, на это обращает внимание Е.В. Реутов, отмечая, что к числу социокультурных детерминант, влияющих на социальное доверие, относятся уровень и характер религиозности общества [59, с. 13].

Как отмечает Г.В. Пушкарева, когда у индивида складывается ценностная система взглядов на государственное управление, тогда у него формируется и убежденность, что государство, а соответственно и все уровни власти, должны обладать определенными свойствами, отвечающими некоторым принципам [54, с. 163]. Он ожидает, что органы власти и МСУ будут соответствовать его представлениям, системе ценностей. Если этого не происходит, индивид не только испытывает неудовлетворенность от действующей власти, но и не доверяет ей, поскольку в основе мотивов действий и оценки их результативности лежат разные критерии.

Подводя итог, можно обратиться к мнению Е.В. Реутова, который отмечает определенную степень ригидности социально-культурных факторов формирования доверия населения к органам МСУ. Он говорит о том, что данные факторы в наименьшей степени поддаются изменению или коррекции в силу своей природы [59, с. 12]. Действительно, в основе функционирования этих факторов лежат не только рациональные основания, но и существенный пласт психологических и эмоциональных аспектов. Менять и перестраивать стереотипы, глубоко укоренившиеся в массовой культуре, преобразовывать систему ценностей, влиять на социальные ожидания и установки, ожидая быстрой отдачи, невозможно. Речь идет о механизмах социального наследования. Для поколений характерна преемственность, хотя бы частичная. Молодежь, хоть и стремится построить свою систему ценностей и установок, оперирует компонентами, существовавшими в культуре до нее. Трансформация в системе социально-культурных факторов – процесс планомерный и постепенный, требующий согласованности, непротиворечивости и поэтапных действий. Резкое изменение этих компонентов может привести к проблемам и состоянию «аномии». Поэтому в попытках оказать влияние на уровень доверия особое внимание важно уделять институциональным факторам, их преобразованию.

## **2.6. Основные подходы к измерению уровня доверия к органам власти и местного самоуправления**

Одной из важнейших проблем, связанных с изучением феномена доверия, является проблема измерения его уровня. В частности, это имеет

большое значение для анализа институционального доверия, в том числе к органам власти и МСУ. Трудности здесь возникают в связи с рядом обстоятельств. Так, доверие представляет собой процессуальный феномен, поэтому его уровень неравномерен в разные временные промежутки даже при участии одних и тех же акторов. Если говорить об измерении доверия населения к органам власти и МСУ, стоит обратить внимание на трудность выделения его индикаторов. Как нами уже отмечалось, доверие может проявляться в ситуации риска, например когда проводятся выборы. От избранного кандидата будут зависеть социальная ситуация в муниципалитете и развитие территории. Здесь возможно проявление доверия ситуационного типа. Избиратели принимают рискованное решение – довериться или не довериться – лишь в ходе голосования. В дальнейшем лица, получившие власть в результате выборов, в течение определенного времени не находятся в ситуации, когда их могут выбрать, что, соответственно, может влиять на их поведение и деятельность (например, они могут не выполнять свои предвыборные обещания). Это означает, что для оценки и измерения уровня доверия представителям власти анализ поведения избирателей в период проведения выборов и их непосредственное голосование не могут быть использованы как ключевые индикаторы. А недоверие, в свою очередь, может проявляться в бездействии, пассивности, латентной агрессии. Измерить это через какие-то проявления так же представляется затруднительным.

Если обратиться к психологическому подходу к пониманию доверия, то можно заметить, что исследователи-психологи связывают доверие с личностными характеристиками индивида, а также характеристиками личности, в отношении которой оказывается доверие. В частности, в работе Е.П. Ильина «Психология доверия» обращается внимание на фактор Q4 методики многофакторного исследования личности Р.Б. Кеттелла [25, с. 201]. Данная методика нацелена на комплексное исследование различных свойств и predispositions личности, в том числе и в их взаимосвязи. Исследователи ориентируются на выделение значимых (с точки зрения теории лидерства и психологии власти) черт и особенностей, которые могут показать предложенные тесты, так же как и выявить predisposition личности к доверию или недоверию.

Среди альтернативных тестовых методик, позволяющих оценить уровень доверия/недоверия в рамках психологического подхода, выделяются:

методика оценки доверия/недоверия к другим людям А.Б. Купрейченко – отечественная методика, разработанная на основе тестирования индивидов и выделения ряда характеристик, указывающих на готовность людей оказывать или не оказывать доверие по отношению к другим [33, с. 545];

методика «Определение социально-психологической дистанции в межличностных отношениях» С.В. Духновского, основанная больше на оценке отдаленности восприятия людьми друг друга в системе близких межличностных связей;

методика графической оценки психологической дистанции Е.П. Медведской;

диагностика межличностных отношений Т. Лири (в дальнейшем имевшая несколько адаптаций в разных странах, в том числе и российскую адаптацию Л.Н. Собчик), построенная в основном на анализе доверчивости в отношениях и наличии ориентации на других.

Можно отметить, что представленные тесты позволяют понять индивидуальную склонность человека к проявлению доверия, но в большинстве своем все-таки предполагают, что человек долгое время находится в устоявшихся социальных отношениях. Для анализа и измерения уровня институционального доверия, в том числе и доверия населения к органам власти и МСУ, данные методики слабо применимы (по причине своей индивидуализации). Они могут быть полезны в ситуации, когда речь идет не об абстрактной власти, а о конкретной личности, занимающей ту или иную должность, о ее восприятии гражданами. Такие исследования имеют место быть, но не дают возможности понять тенденции и закономерности формирования доверия к власти, выделить проблемные зоны и продумать комплексное решение этого вопроса. Именно поэтому в настоящее время активно обсуждаются методики, основанные на самых разнообразных методах, включая статистические, социологические, политологические и др.

Специалисты отмечают, что одной из серьезных проблем в исследовании доверия является отсутствие единой методики, что, в свою очередь, не позволяет проводить сравнительный анализ и сопоставлять факторы, влияющие на тот или иной уровень доверия населения к власти. На сегодняшний момент обсуждаются два возможных направления разработки методики. Первый связан со статистическими показателями, указывающими на эффективность деятельности властей и проявление поведения граждан, демонстрирующего доверие к власти (например, электоральная активность, вовлеченность в социальную деятельность, доля обращений в органы власти и т.д.). Однако для того, чтобы разработать такую модель, предварительно необходимо провести факторный анализ, позволяющий определить наиболее существенные корреляционные связи между показателями. Соответственно, помимо анализа статистических и экономических данных, необходимо проведение социологических исследований. Это и есть второй подход – разработка инструментария, позволяющего проанализировать отношение населения к органам власти, в том числе и к органам МСУ.

В ходе проведения исследований, направленных на анализ политического доверия, разные авторы или исследовательские агентства измеряют различные показатели и индикаторы. В настоящее время среди ключевых показателей для измерения уровня доверия политической власти и органам МСУ выделяют:

социально-экономические критерии (индексы экономического и политического положения страны, объем вывоза капитала из страны, уровень материального благосостояния населения, перспективы продолжительности и обеспеченности жизни, возможности получения образования, показатели уровня инфляции, безработицы, миграции населения, коррупции, преступности и т.д.);

экспериментальные показатели (измеряются при проведении лабораторных экспериментов, в ходе которых исследуется изменение доверия населения под влиянием экспериментальных факторов и отклонение от ожидаемого прогноза уровня доверия);

социологические методы (проведение различных опросов среди населения);

формы политической активности граждан (участие граждан в работе общественных организаций, органов МСУ, членство в партиях, активность на выборах, митингах, демонстрациях, акциях протеста, волонтерство, общественный контроль, добровольчество и т.д.);

косвенные показатели (уровень информированности населения о власти и органах МСУ, профессионализм и компетентность властей, уровень социально-экономического развития региона, МО, степень развитости обратной коммуникативной связи власти с населением, оценка открытости и прозрачности работы властей с населением, имидж власти и органов МСУ в глазах общественности) [78, с. 63–70].

Одним из наиболее распространенных методов измерения уровня доверия, широко известных и активно применяемых на текущий момент, является индексологический. Индекс доверия относится к группе одномерных индексов, построенных по простой схеме расчетов, что позволяет легко проводить измерения и анализировать динамику. Для сбора данных, необходимых для его расчета, не требуется сложный опросный инструментарий. Формула была предложена исследовательским коллективом World Values Survey (WVS) в рамках реализации проекта European Values Study (EVS). Индекс доверия рассчитывается как сумма процентной доли «полностью доверяющих» и половины «не вполне доверяющих» минус доля «недоверяющих» и плюс 100. Индекс доверия = (% доверяющих) – (% недоверяющих) + 100.

Для получения данных о доверяющих и недоверяющих в рамках исследования был сформулирован следующий вопрос: «Я сейчас собираюсь перечислить ряд правительственных организаций. Не могли бы Вы ответить мне, насколько Вы им доверяете?» (варианты ответа: а) очень доверяю;

б) доверяю; в) не очень доверяю; г) не доверяю вообще) [42]. Такой вариант расчета имеет два преимущества: во-первых, он прост в использовании, что позволяет легко проводить повторные исследования и сравнивать изменение показателей; во-вторых, количественный вариант рассчитываемого индекса позволяет использовать дополнительно возможности статистических методов анализа, что удобно для построения факторной модели. Однако есть и проблемные аспекты: не учтено, что респонденты могут не доверять полностью, и это колебание при определенных обстоятельствах трансформируется в недоверие; кроме того, непонятна мотивация доверия, содержательное наполнение этого состояния.

Частично проблему попытался решить коллектив «Левада-Центра»<sup>1</sup>, предложивший несколько усовершенствованный вариант расчета индекса доверия, который был использован в 2008 г. Данный вариант индекса предполагал, что индекс доверия  $TI$  рассчитывается как сумма процентной доли «полностью доверяющих»  $T$  и половины «не вполне доверяющих»  $T'$  минус доля «недоверяющих»  $NT$  и плюс 100 [43, с. 100]. Однако при всем удобстве использования для расчетов данный индекс не позволяет более глубоко проанализировать институциональное доверие, в том числе доверие к власти и МСУ.

Пытаясь преодолеть ограниченность одномерного индексологического подхода, коллектив под руководством И.В. Мерсияновой предлагает сформулировать систему показателей доверия к органам власти в абстрактном понимании и подробно остановиться на анализе уровня доверия граждан. В качестве обоснования данного подхода исследователи приводят аргумент, что «...доверие граждан формируется под влиянием их личного опыта взаимодействия с государственными служащими (на микроуровне) и оценки ими адекватности принятых норм и правил деятельности служащих в рамках институциональных структур, обладающих определенными характеристиками (на макроуровне). Основание доверия к государственным служащим – вера в надлежащее функционирование системы, ее социальные нормы и законы» [43, с. 101]. Для оценки личного доверия государственным служащим респондентам предлагается охарактеризовать данное доверие по 10-балльной шкале. Помимо расчета личного и обобщенного доверия, исследовательская группа НИУ «Высшая школа экономики» оперирует субиндексом структурных условий, которые являются детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих со стороны граждан на институциональном уровне и субиндексом оправданных ожиданий, который строится на основании оценок гражданами своего опыта взаимодействия с госслужащими [43, с. 105].

---

<sup>1</sup> АНО «Левада-Центр» внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Данный исследовательский опыт важен тем, что предпринята попытка расширить индикаторы доверия населения, найти дополнительные факторы и аспекты исследования данного феномена, учитывая в том числе реалии российского общества и государственной системы.

Еще один интересный опыт измерения доверия населения к власти предлагается И.А. Дементьевым. В своей работе он оперирует термином, введенным Ф. Фукуямой, – «радиус доверия», под которым понимается круг людей, среди которых «...действуют совместные (кооперативные) нормы» [17]. Исследователь представил графическое построение модели на основе сопоставления индексов доверия, рассчитываемых по формуле:  $I = ((A + 0,5B) - (C + 0,5D)) / (A + B + C + D + E)$ , где А – сумма ответов «Полностью доверяю», В – «Частично доверяю», С – «Совсем не доверяю», D – «Не совсем доверяю», Е – «Затрудняюсь ответить». Область распределения индекса – от +1 до –1. Чем меньше значение индекса, тем ниже уровень доверия населения [17, с. 26]. Такой подход позволяет учесть больше нюансов, а кроме того, выстроить параллели статуса доверия представителям различных уровней власти с доверием различным социальным группам, с которыми индивид себя соотносит.

Компания «Фонд общественного мнения» для анализа доверия населения к власти, а именно к конкретному должностному лицу государства – президенту, использует социологические опросы. В анкете сотрудники данной организации формулируют следующие вопросы:

1. Представьте себе, что в следующее воскресенье состоятся выборы Президента России. Скажите, пожалуйста, за кого из политиков Вы бы проголосовали?

2. Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете Президенту Российской Федерации?

3. За последний месяц Вы стали больше или меньше доверять Президенту Российской Федерации?

4. Как Вы считаете, Президент Российской Федерации работает на своем посту хорошо или плохо? [12; 71, с. 40].

Если сравнивать подходы к измерению доверия у различных социологов, то можно отметить, что данная методика раскрывает вопрос доверия недостаточно полно.

А.С. Биджиев с целью оценки доверия граждан к профессиональной деятельности муниципальных служащих использует следующие показатели, которые сформулированы в качестве вопросов анкеты:

1. Довольны ли Вы доступностью информации о порядке и результатах деятельности муниципальных служащих?

2. Считаете ли Вы регламент взаимодействия с муниципальными служащими удобным и понятным?

3. Удовлетворены ли Вы качеством полученных ответов от муниципальных служащих на Ваши обращения в устной и письменной формах?

4. Считаете ли Вы сроки ответов на Ваши обращения приемлемыми?

5. Считаете ли Вы удовлетворительным уровень квалификации муниципальных служащих?

6. Довольны ли Вы служебным поведением персонала органа МСУ при взаимодействии с гражданами?

При использовании подобных критериев измерения уровня доверия анализируются такие показатели, как эффективность и открытость власти [7, с. 6].

Исследовательская компания «ЦИРКОН» также предлагает методику оценки уровня доверия к муниципальной власти. Данный метод заключается в определении пяти критериев и выставлении по ним баллов. В общем виде система критериев выглядит следующим образом:

1) электоральное участие – по 5-балльной шкале, в зависимости от степени участия: от 10 до 20 % – 1 балл; от 20 до 30 – 2; 30–40 – 3; 40–60 – 4; от 60 до 80 – 5;

2) обращение в МСУ – по 5-балльной шкале, в зависимости от роста обращений по сравнению с предыдущим годом: от 1 до 2 % – 1 балл; от 2 до 3 – 2; от 3 до 5 – 3; от 5 до 7 – 4; от 7 до 10 – 5;

3) массовые акции, забастовки, связанные с требованиями к местной власти, – по 2-балльной шкале: от 0 до 2 – допустимый уровень, 2 балла, от 2 до 4 – 1 балл, от 4 и более – 0 баллов;

4) соцопросы (понимание населением принципов МСУ, общественные ожидания, оценка предоставляемых услуг (холодное и горячее водоснабжение; тепло- и электроснабжение; ремонт дорог; благоустройство дворов; транспортное обслуживание) – от 1 до 10 баллов по шкале согласно интегральной оценке по результатам опроса: от 1 до 2 – 0 баллов; от 2 до 2,5 – 3; от 2,5 до 3 – 5; от 3 до 3,5 – 7, от 3,5 до 4 – 9. Максимальное количество баллов – 22. По шкале от 22 до 18 – высокий уровень; от 17 до 15 – средний; от 15 до 10 – низкий; ниже 10 – отсутствие доверия, негативная оценка [53].

В целом одним из наиболее ярких показателей и индикаторов доверия населения к власти и политическим институтам является показатель социальной активности населения. При этом активность не сводится исключительно к политической деятельности или участию в политических процессах. Речь идет об общем уровне вовлеченности граждан в различные общественные объединения, социальные активности. Анализ структуры деятельности населения, различных аспектов отношений населения с социальными институтами может стать одним из неочевидных ракурсов изучения проблемы доверия населения.

Так, Е.Н. Черницына, обобщая опыт коллег, обращает внимание на то, что косвенными индикаторами доверия населения к власти могут быть частота и структура совершаемых преступлений, экономическая честность (уплата налогов, коммунальных платежей и штрафов) [78, с. 65–66]. Кроме того, говоря о проблеме анализа доверия населения к органам власти и МСУ, можно выдвинуть предположение и о том, что специфика миграционного поведения, доля возвратной миграции также могут служить отражением отношения местного населения к власти на местах. Стремление вкладывать силы и средства в развитие собственных территорий ярко указывает не только на заинтересованность в своей «малой родине», но и на доверие к органам МСУ в управлении, в том, что начинания будут поддержаны, а деятельность будет результативной.

Анализ основных существующих подходов к измерению уровня институционального доверия, доверия населения к политическим институтам в целом и к органам МСУ, в частности позволил выявить ряд проблем. Прежде всего, во многих исследованиях делается акцент на попытках количественного измерения уровня доверия и создания некоторой унифицированной формы расчета этого значения, однако часто это не предполагает более глубокого анализа проблемы, поиска причинно-следственных связей и выявления факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на этот показатель. Кроме того, многообразие методик расчета даже индекса доверия часто не позволяет сравнивать результаты исследований разных научных коллективов. Как отмечают многие авторы, особого внимания заслуживает проблема реализации социального капитала, активность граждан как главный показатель доверия. Здесь можно говорить о развитии деятельностного подхода к оценке уровня доверия населения, составлении сложного социологического инструментария, позволяющего рассмотреть разные аспекты вовлеченности граждан в жизнь общества тех или иных территорий. Такой инструментарий позволит обратиться к расчету индексов (как устоявшейся исследовательской практике) и затронуть ключевые проявления доверия на основании положения о значимости человеческого потенциала для развития территории.

## **2.7. Опыт изучения доверия населения к органам власти и местного самоуправления в современной России**

Доверие населения к институтам гражданского общества, властным структурам и органам МСУ исторически определяет эффективность взаимодействия и возможность построения конструктивного диалога между властью и населением страны и ее отдельных частей.



В России в течение последних лет наблюдается определенный рост уровня доверия населения к некоторым институтам государственной и общественной системы, однако многие исследования фиксируют его достаточно низкий уровень в отношении большинства институтов. Обратимся к анализу результатов зарубежных и российских исследований.

Согласно исследованиям американского международного агентства по связям с общественностью и стратегическим коммуникациям Edelman<sup>1</sup>, в 2018 г. уровень доверия к неправительственным организациям в мире в целом составлял 53 %, к правительствам – 43 %, а к институтам в среднем – 48 %. При этом в России доверие к различным институтам (правительству, бизнесу, неправительственным организациям и СМИ) у граждан в целом и у «информированных» граждан (с высшим образованием и высоким уровнем дохода, следящих за новостями) находился на самом низком уровне среди обследованных стран и составлял всего 36 % [50, с. 343]. В 2020 г., согласно исследованиям данного агентства, Россия также признана государством с самым низким совокупным уровнем доверия людей [14, с. 60]. В России второй год подряд наблюдается самый низкий уровень доверия к демократическим институтам (НКО, бизнесу, правительству и СМИ). В исследовании, проведенном в 27 странах,<sup>2</sup> только в России Trust Index оказался менее 40 (32). В последней десятке также находятся Япония (40), Южная Корея (42), США (43), Великобритания (44), Испания (45), Аргентина (45), Германия (46), ЮАР (48) и Колумбия (48). В 2022 году понизился уровень доверия как к властям, так и к НКО (62 % в 2020 г. и 59 % в 2022 г.). Россияне лидируют по уровню недоверия к бизнесу (34 %), НКО (28 %), медиа (29 %), в том числе к традиционным (35 %) и корпоративным СМИ (28 %). По уровню недоверия к государственным институтам Россия находится на восьмом месте с конца (37 %) [81].

Низкий уровень доверия сказывается и на особенностях протекания социальных процессов в российском обществе. Совершенствование систем управления требует мер по формированию более высокого уровня доверия, позволяющего повысить заинтересованность граждан во взаимодействии с властью и решать многие общественные проблемы. Создание современной эффективной системы управления, особенно на региональном и муниципальном уровнях, вовлечение граждан в решение актуальных проблем своего населенного пункта совместно с властными структурами значительно повышают возможности решения наиболее остро стоящих проблем местного значения. Принадлежность к местному сообществу, «...осознание его проблем и интересов оказывают существенное влияние на

---

<sup>1</sup> Данные ежегодного опроса «Барометр доверия», проводимого американским международным агентством по связям с общественностью и стратегическим коммуникациям Edelman в 28 странах мира (N = 33 000 человек).

<sup>2</sup> Исследование Trust Barometer проведено американским международным агентством по связям с общественностью и стратегическим коммуникациям Edelman в 2022 г. в 28 странах мира (N = 36 000 человек).

гражданскую активность по месту жительства. Следовательно, местное самоуправление представляет собой сферу, где гражданская активность может оптимально соотнести имеющиеся проблемы и ресурсы, стать условием эффективного развития самого поселения» [69]. Развитие партнерских взаимоотношений путем создания субъект-субъектных отношений между властными структурами, органами МСУ и населением регионов позволяет более оперативно реагировать на возникающие в регионах проблемы, повышать уровень доверия между различными институтами гражданского общества. При этом большинство исследователей признают, что институт МСУ, особенно на региональном уровне, после многократных попыток его формирования и реконструкции находится в состоянии кризиса. Сказываются дефицит квалифицированных кадров в регионах и недостаток финансирования [3; 36; 51; 70]. Отношения между институтами МСУ и населения должны выстраиваться в регионах на принципах открытости, доступности, близости, понятности, прозрачности, обеспечивая стирание границ между местными региональными властями и гражданским обществом. Однако развитие подобных отношений и формирование уровня доверия во многом определяются как внутренними, так и внешними причинами, спецификой самого региона, экономическими, политическими, географическими, природными, культурными и иными условиями существования населения, МСУ и власти в данной местности.

Рассмотрим динамику доверия к органам власти и МСУ в период с 1999 по 2005 г. Отметим, что уровень доверия населения к органам власти и структурам МСУ уже достаточно давно имеет низкие показатели. Согласно результатам исследования «Фонда общественного мнения»<sup>1</sup>, в январе 1999 года менее половины россиян (43 %) считали, что руководители городского (районного) масштаба в своей деятельности руководствуются в основном сугубо собственными интересами или интересами ближайшего окружения. Практически каждый пятый опрошенный (22 %) говорил о том, что руководство выполняет указания вышестоящих руководителей (областных, краевых, республиканских). И лишь 15 % жителей России были уверены в том, что властные структуры заботятся о гражданах и действуют в интересах населения. Наиболее критический взгляд на местное руководство был у жителей крупных региональных центров: здесь 52 % опрошенных считали, что их городские (районные) власти заботятся в первую очередь о собственных интересах. Выше других оценили своих городских руководителей жители Москвы и Санкт-Петербурга: свыше четверти респондентов в этих городах (27 %) отмечали заботу местных властей о нуждах избирателей [63].

Дальнейшие аналогичные исследования, проведенные Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), также указывали

---

<sup>1</sup> Всероссийский опрос городского и сельского населения проведен «Фондом общественного мнения» 16 января 1999 года (N = 1 500 респондентов).

на устойчиво низкий уровень доверия населения органам власти и МСУ в последующие годы. Исследования ВЦИОМ, проводившиеся в 2004 г.<sup>1</sup>, показали, что более половины россиян (58 %) выразили сомнения, что органы МСУ имеют возможность принимать самостоятельные решения, и были уверены в том, что они лишь выполняют волю вышестоящих руководителей [5]. Сомнения многих россиян в отношении самостоятельности органов МСУ продемонстрировал и опрос, проведенный ВЦИОМ в сентябре 2005 г.<sup>2</sup>: отвечая на вопрос, что такое МСУ, 46 % респондентов согласились с тем, что это «представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти». В свою очередь, с конституционной формулой, в соответствии с которой МСУ представляет собой «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения», согласился 41 % опрошенных [28, с. 181–183].

Следует отметить, что до 2000 года и федеральная власть обладала крайне низким показателем доверия. Региональные и местные органы власти воспринимались жителями России скорее как опора власти в государстве. После 2000 года ситуация кардинально изменилась. Существенное и резкое возрастание рейтинга доверия Президенту повысило рейтинги других институтов федеральной власти. Уровень же доверия россиян к органам МСУ остался на прежнем низком уровне. Об этом свидетельствуют данные опросов «Фонда общественного мнения» в 2000–2003 гг. (рис. 1)<sup>3</sup> [49, с. 4–6].

Далее обратимся к анализу данных о динамике уровня доверия к органам власти и МСУ в период с 2014 по 2022 г. В научной литературе отмечается, что зачастую население регионов не воспринимает институт МСУ в аутентичном смысле [51]. Граждане рассматривают деятельность данных органов как ангажированных местными властными структурами, действующих в интересах государства, а не народа. Это подтверждают данные исследований, проводимых различными исследовательскими центрами на протяжении многих лет. По данным Института социологии РАН (2014–2020 гг.)<sup>4</sup>, динамика уровня доверия населения органам МСУ на протяжении многих лет находится на достаточно низком уровне и имеет

<sup>1</sup> ВЦИОМ проводил всероссийский опрос населения в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России (N = 1 600 человек). Статистическая погрешность не превышает 3,4 %.

<sup>2</sup> Всероссийский опрос населения компанией ВЦИОМ в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России (N = 1 600 человек).

<sup>3</sup> Исследование ФОМ, всероссийский опрос в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России (2000–2003). Интервью по месту жительства 9–10 августа 2003 г. (N = 1 500 респондентов).

<sup>4</sup> Мониторинговые исследования Института социологии ФНИСЦ РАН «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах» включали 9 волн, общероссийская двухступенчатая квотная выборка (N = 4 000 респондентов), репрезентирующая население от 18 лет и старше по региону проживания, полу, возрасту, уровню образования и типу поселения. Также задействованы данные всероссийских опросов общественного мнения (N = 2 000 человек), проведенных в июне 2019 и сентябре 2020 г.

устойчивый тренд. Стабильное преобладание респондентов, не доверяющих органам МСУ, над доверяющими им на протяжении последних лет свидетельствует о разрушении доверия [79] к муниципальным властям.

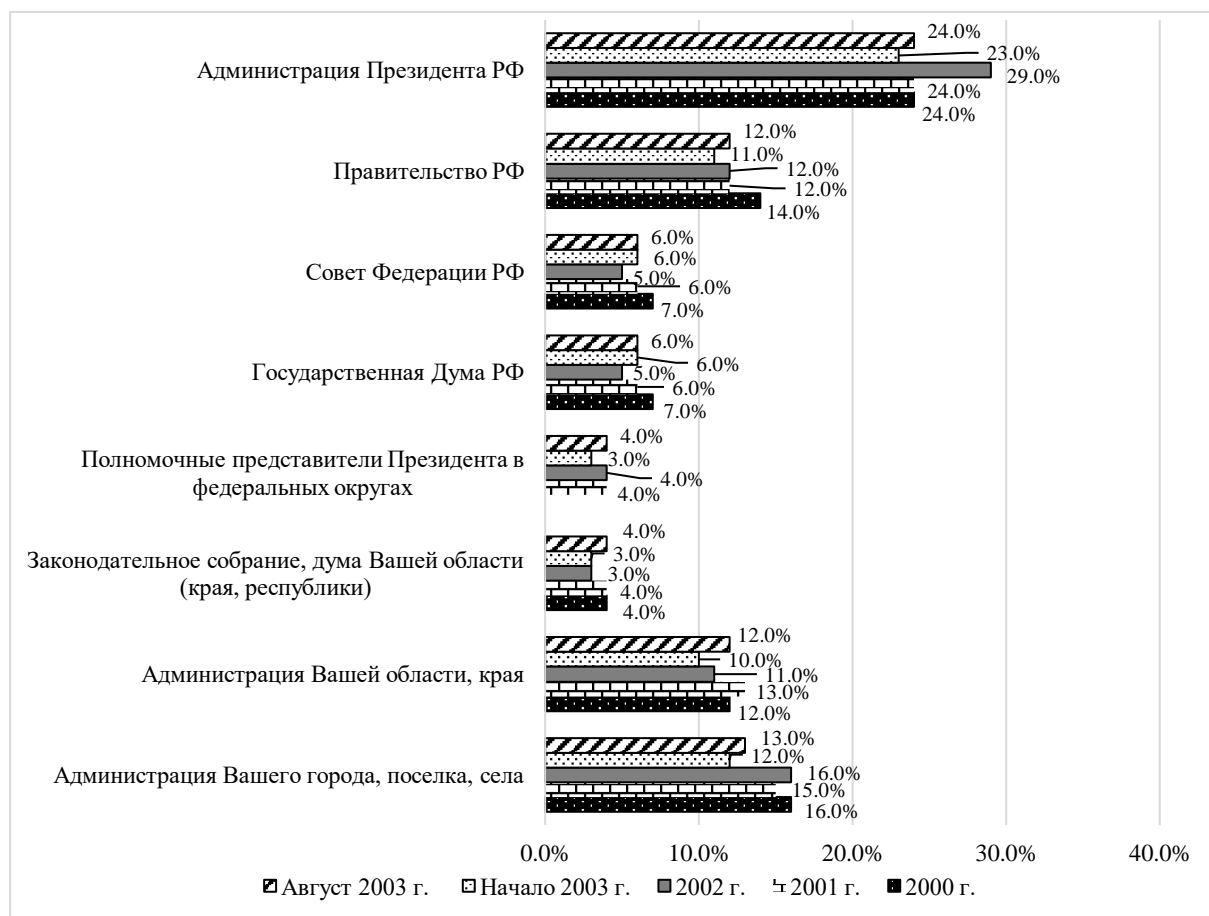


Рис. 1. Рейтинги доверия институтам власти, % [56]

Кризисное обрушение уровня доверия наблюдалось в 2014–2016 гг., когда более половины опрошенных свидетельствовали о разрушении доверия к органам МСУ. С 2017 года показатели доверия немного выровнялись, однако остаются неизменно низкими, доля доверяющих составляет не более четверти опрошенных (рис. 2).

Стоит отметить, что, несмотря на различия в экономической, политической ситуации в стране и институциональной системе устройства МСУ в эти годы, в различных регионах и типах поселений уровень доверия органам МСУ является примерно одинаково низким, однако в поселках городского типа он заметно ниже.

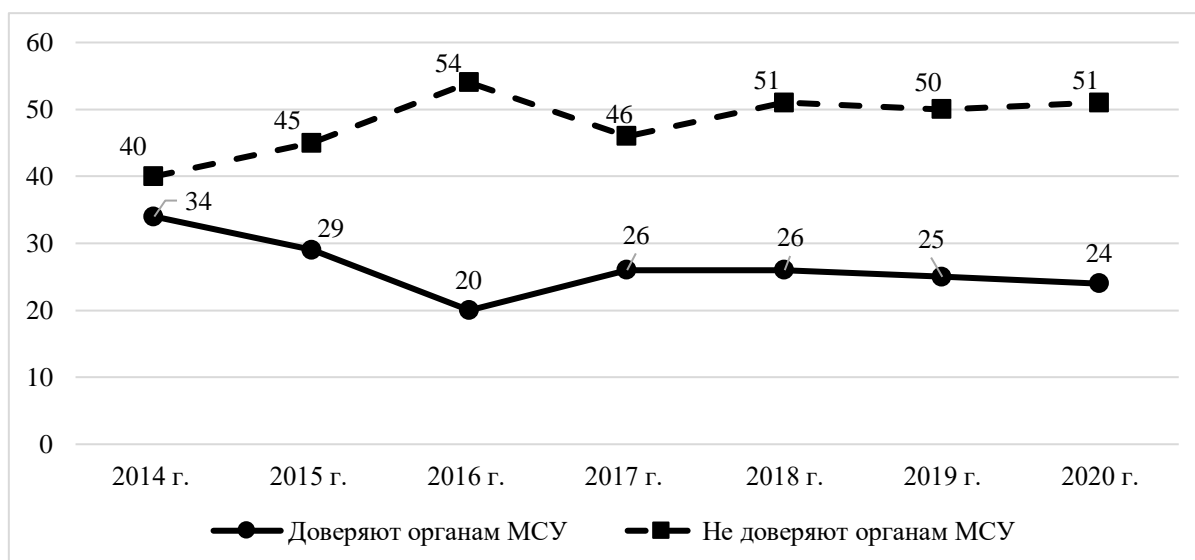


Рис. 2. Динамика уровня доверия/недоверия к органам МСУ в 2014–2020 гг., % [32]

Муниципалитетам доверяют значительно меньшее количество опрошенных, чем государственным властным структурам. Наибольшим уровнем доверия среди государственных и общественных институтов пользуются Президент РФ, федеральное правительство, руководители регионов, российская армия и полиция, Совет Федерации и Государственная Дума РФ (табл. 3).

Немногочисленные опубликованные результаты исследований в конкретных регионах России, посвященные анализу уровня доверия населения властным структурам и органам МСУ свидетельствуют о том, что на региональном уровне наибольшим уровнем доверия пользуются властные институты федерального уровня – Президент, Правительство РФ и т.д. И достаточно низким является уровень доверия к органам местной власти и институтам МСУ. Биполярность уровня доверия в регионах отражает несовершенство устройства власти на государственном уровне, региональном и МСУ на местах.

Исследования, проведенные в 2017 г. в Алтайском крае<sup>1</sup>, показали, что наибольшим доверием у населения края пользуются Президент РФ (77 %) и армия (75 %). Практически на одном уровне (54 %) были оценены суды, прокуратура и Правительство РФ, чуть меньше доверия вызывали у респондентов полиция (44 %), лидеры региональных органов власти (43 %), Пенсионный фонд (42 %), Общественная палата РФ (41 %), Государственная дума РФ (40 %). Оценка уровня доверия к деятельности общественных институтов показала наибольшее расположение к Русской православной

<sup>1</sup> Исследование по апробации показателей развития гражданского общества и уровня доверия в 2017 г. в Алтайском крае (N = 400 респондентов).

церкви (39 %), на втором месте – доверие благотворительным, общественным организациям и обществам защиты прав потребителей (32 %), на третьем месте – правозащитным организациям, органам территориального общественного самоуправления и другим формам жилищного самоуправления граждан (18 %). Следовательно, у населения Алтайского края отмечаются высокий уровень доверия к федеральным органам власти и низкий к органам МСУ [27, с. 187].

Таблица 3

Уровень доверия государственным и общественным институтам, осень 2014 – весна 2018 гг., % [32]

Вы в целом доверяете или не доверяете следующим государственным и общественным институтам? (приведены данные динамики показателя «доверяю»)	Осень 2014	Весна 2015	Осень 2015	Весна 2016	Осень 2016	Весна 2017	Осень 2017	Весна 2018
Президенту России	78	78	75	72	67	72	69	69
Правительству России	55	49	58	38	40	43	38	39
Руководителю республики, губернатору Вашей области, края	49	43	43	30	31	36	34	39
Органам МСУ	33	27	29	22	20	28	26	30
Государственной Думе РФ	32	29	32	22	22	25	24	27
Совету Федерации	34	30	31	22	23	27	26	30
Полиции, органам внутренних дел	28	32	32	29	31	36	33	34
Российской армии	62	65	65	67	65	67	63	66
Судебной системе	24	26	26	22	24	26	25	25

Подобные же данные получены и в ходе исследования, проведенного в Республике Тыва в 2019 году.<sup>1</sup> Согласно его результатам, доверие Президенту РФ составляет 97 %, Правительству – 58 %, однако местным властям – лишь 36 % [50, с. 343].

<sup>1</sup> Телефонный опрос компании «Отважный маркетинг» в Республике Тыва в 2019 г.

Согласно исследованию, проведенному в Краснодарском крае и Республике Адыгее в 2020 г.<sup>1</sup>, в национальной республике доверие Президенту и главе региона оказывает наибольшее число опрошенных. А в Краснодарском крае респонденты больше доверяют общественным организациям [19, с. 114].

Исследования, проведенные в 2021 г. в Республике Адыгее и Краснодарском крае,<sup>2</sup> подтверждают высокую степень доверия Президенту РФ (около 54 %). Согласно полученным результатам, среди институтов власти наибольшим доверием у населения пользуются правоохранительные органы (21 и 19,3 %), чуть меньшее доверие вызывают у респондентов исполнительные (20,4 и 19 %) и законодательные органы власти (19,4 и 18,5 %). На одном уровне (19 %) в двух регионах оценены администрации города/села. В наименьшей степени население доверяет общественным организациям (18,3 и 17,8 %). В рамках исследования предпринята попытка выявить главные причины недоверия к власти. В целом неэффективность принимаемых региональными органами власти решений и мер названа населением в качестве основной причины недоверия к власти (24,6 и 25,6 %). В числе других причин граждане назвали злоупотребление властью (22 и 23 %). Также 20,7 и 16,1 % опрошенных видят причину в некомпетентности, низком уровне профессионализма соответствующих органов власти в случае обращения граждан для решения какой-либо проблемы [21, с. 126–127].

Согласно результатам исследования ВЦИОМ, в 2020 году наблюдается снижение уровня доверия наиболее известным политикам: Президенту, Председателю Правительства РФ, лидерам различных политических партий на фоне пандемии COVID-19, пенсионной реформы, экономического кризиса [47].<sup>3</sup>

При этом за последние пару лет уровень доверия Президенту РФ и Председателю Правительства РФ, согласно исследованиям ВЦИОМ за 2021–2022 гг.,<sup>4</sup> возрастает. За эти 2 года в среднем уровень доверия к данным институтам власти повысился примерно на 15 % [57].

Достаточно высокий уровень доверия Президенту РФ (80,6 %) демонстрируют россияне и согласно исследованиям компании ВЦИОМ по

---

<sup>1</sup> Социологическое исследование проблем взаимодействия власти и общества в региональных сообществах Республики Адыгеи и Краснодарского края в условиях глобальной пандемии. Октябрь 2020 г, метод анкетирования (N = 1 171 человек).

<sup>2</sup> Исследование степени доверия населения к органам власти в условиях ковид-кризиса проведено исследовательским коллективом Адыгейского государственного университета в сентябре-октябре 2021 г. Социологический опрос в Республике Адыгее и Краснодарском крае при помощи анкеты в Google Forms. Опрос проведен по квотно-пропорциональной выборке. Исследовано население четырех муниципальных образований республики и края (N = 508 человек) и города Краснодара (N = 583 респондентов).

<sup>3</sup> Всероссийский опрос «ВЦИОМ-Спутник» в 2020 г. лиц в возрасте от 18 лет. Проводится не менее чем в 80 регионах РФ. N = 1 600 респондентов.

<sup>4</sup> Всероссийские опросы «ВЦИОМ-Спутник» в 2021–2022 гг. лиц в возрасте от 18 лет. Проводится не менее чем в 80 регионах РФ. N = 1 600 респондентов.

состоянию на 21.10.2022 г.<sup>1</sup> Председателю Правительства РФ доверяют более половины опрошенных (62,8 %) [57].

Подтверждают значительный рост доверия в 2022 г. всем государственным и общественным институтам по сравнению с показателями 2021 года и исследования АНО «Левада-центр».<sup>2</sup> Наибольшим доверием сегодня пользуются президент, армия, органы госбезопасности, правительство и церковь. Отмечается рост доверия основным политическим институтам: для президента – с 53 (2021) до 80 % (2022); для правительства – с 33 (2021) до 55 % (2022); для Госдумы и Совета Федерации – с 25 (2021) до более чем 40 % (2022). После снижения в 2021 г. доверия силовым структурам в 2022 году наблюдается его резкий рост: так, армии доверяют 77 % опрошенных (в 2021 – 61 %); органам госбезопасности – 61 % (в 2021 – 45 %); полиции – 41 % (в 2021 – 29 %) [20].

Таким образом, можно прийти к выводу, что динамика уровня доверия населения к органам власти зависит от различных факторов. До 2000 г. показатели уровня данного доверия были недостаточно высокими, но после 2000 года наблюдался рост доверия к Президенту РФ. При этом доверие органам МСУ оставалось достаточно низким на протяжении всего периода наблюдений. В течение последних двух лет уровень доверия Президенту РФ и Председателю Правительства РФ неизменно возрастает. Доверие населения к органам МСУ находилось и находится на стабильно низком уровне. Кризис доверия к органам МСУ наблюдался в 2016 г. Сейчас рейтинги доверия немного возросли, но не превышают четверти от всего населения России. Возможно, столь низкие показатели доверия к органам МСУ обусловлены достаточно размытыми представлениями россиян об этом социально-политическом институте, его устройстве и функционале. В частности, об этом свидетельствуют результаты как общероссийских опросов, так и региональных исследований общественного мнения, проводившихся различными научными коллективами (ВЦИОМ, ФОМ, учеными Москвы, Санкт-Петербурга, Воронежа, Тулы, Тамбова, Твери, Калининграда и др.) [49].

---

<sup>1</sup> Инициативные всероссийские опросы «ВЦИОМ-Спутник». Август-октябрь 2022 г. Исследовано не менее 80 регионов России. N = 1 600 опрошенных.

<sup>2</sup> АНО «Левада-Центр» внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Общероссийский опрос «Левада-центра». 25–31 августа 2022 г. Репрезентативная всероссийская выборка городского и сельского населения в 137 населенных пунктах, 50 субъектах РФ. N = 1 612 человек, в возрасте от 18 лет и старше. Исследование проводится на дому у респондента методом личного интервью.



### **ГЛАВА 3. ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИКЛАДНЫХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ)**

#### **3.1. Уровень, характер и факторы доверия жителей Тверского региона к органам местного самоуправления**

В ходе изучения проблемы доверия к органам МСУ авторами монографии было проведено прикладное социологическое исследование, которое позволило осуществить эмпирическую проверку некоторых теоретических выводов, а также подтвердить и уточнить тенденции, характерные для современного российского общества.

Исследование проводилось в одном из типичных регионов Центральной России – Тверской области. Численность постоянного населения региона на 1 января 2022 г. составила 1 230 190 человек, что в совокупности с большой территорией (более чем 84 тыс. км<sup>2</sup>) предопределяет довольно низкую плотность населения, несомненно сказывающуюся на развитии системы МСУ.

По состоянию на 01.11.2022 г. регион включал в себя 136 МО, из них 9 городских округов (в том числе 2 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО)), 22 муниципальных округа, 9 муниципальных районов, 17 городских и 79 сельских поселений.

В настоящее время для Тверской области характерна смешанная система МСУ: часть МО функционирует в рамках двухуровневой модели, а часть – одноуровневой, так как с 2015 г. в регионе интенсифицируются процессы преобразований муниципальных районов в городские и муниципальные округа. В период с 2015 по 2022 г. 5 муниципальных районов были преобразованы в городские округа, 22 муниципальных района – в муниципальные округа. Указанные процессы с очевидностью демонстрируют тенденцию упразднения поселенческого уровня МСУ и в целом централизации управленческой системы как в конкретном регионе, так и по всей России. Постепенно происходит формирование механизмов влияния государственных властных структур на муниципальный уровень управления и укрепление управленческой вертикали.

Для Тверской области характерна еще одна тенденция, указывающая на процессы централизации власти и сужения возможностей для автономного самоуправления. Так, начиная с 2014 г. в некоторых малых городах и ПГТ Тверского региона, являющихся центрами муниципальных районов, ликвидировались администрации городских поселений, а все административные функции по управлению малым городом или ПГТ (или значительная их часть) передавались районной администрации (в частности, Калязинский, Торопецкий районы).

Что касается моделей избрания глав муниципалитетов в Тверской области, то в настоящий момент складывается тенденция, подобная общероссийской. С 2015 г. здесь был регламентирован порядок замещения должности главы МО, основанный на осуществлении конкурсных процедур. В итоге в настоящее время подавляющее большинство муниципалитетов Тверского региона используют конкурсную модель избрания главы МО. При этом такая модель обязательна для замещения должностей глав муниципальных районов, городских и муниципальных округов, однако используется она и в большинстве МО поселенческого уровня. В целом тенденции, фиксируемые в нормативном правовом поле и муниципальных практиках, показывают, что формируются предпосылки для ограничения участия населения в формировании органов местной власти, для роста влияния государственной власти на функционирование МСУ и, следовательно, укрепления управленческой вертикали и централизации власти.

Прикладное социологическое исследование проводилось среди совершеннолетних жителей различных МО Тверской области с использованием метода формализованного интервьюирования.

В ходе исследования были опрошены жители г. Твери, г. Ржева, г. Торжка, г. Западная Двина, г. Кимры, г. Удомли, г. Осташкова, г. Конаково, г. Зубцова, г. Лихославля, г. Вышний Волочек, г. Бежецка, г. Андреаполя, г. Нелидово, г. Торопца, ПГТ Кесова Гора, ПГТ Сандово, ПГТ Максатиха, ПГТ Селижарово, ПГТ Оленино, ПГТ Редкино, ПГТ Озерки, ПГТ Радченко, д. Межево Конаковского района, д. Глинково, д. Аввакумово, с. Рождествено, д. Староселье, д. Бортниково, д. Савватьево, д. Мухино, д. Долматово, д. Прудиче, д. Кривцово, д. Аркатово, д. Большое Гришкино, с. Бурашево, д. Бойково, пос. Заволжский Калининского района, д. Федюлино, д. Плещеево, д. Исаково, д. Щелково, д. Бородулино Калязинского района, д. Жуково Фировского района, д. Сырцевка, д. Морозово, д. Васюково Бежецкого района, пос. Славный, д. Климово, пос. Зеленый, д. Крупшево, д. Рязаново, д. Ильино, ж/д. ст. Терешкино Торжокского района, д. Афимьино в составе Вышневолоцкого городского округа, д. Свапуще в составе Осташковского городского округа, с. Лесное в составе Лесного муниципального округа, с. Кушалино в составе Рамешковского муниципального округа, пос. Крючково в составе Лихославльского муниципального округа, д. Итомля в составе Ржевского муниципального округа, с. Лукино в составе Сандовского муниципального округа, д. Волково, пос. Мирный, пос. Мостовая, д. Ильенки в составе Оленинского муниципального округа, д. Никольское, д. Головкино, д. Карамзино, д. Малое Коробино, д. Пищалино, д. Щеколдино в составе Зубцовского муниципального округа.

Предмет исследования включал анализ уровня и характера доверия жителей Тверской области к органам МСУ, факторов, воздействующих на него, а также представлений граждан о способах его повышения.

Объем выборочной совокупности составил 1 047 человек (статистическая погрешность – 4 %). Репрезентативность выборки обеспечивалась методом ее формирования, которое осуществлялось по квотам (тип населенного пункта, пол, возраст).

Рассмотрим основные характеристики выборочной совокупности.

Распределение респондентов по полу: мужчины – 44,4 %; женщины – 55,6 %.

Распределение респондентов по возрасту: молодежь в возрасте от 18 до 29 лет – 21,2 %; люди среднего возраста от 30 до 54 лет – 44,4 %; граждане старше 55 лет – 34,4 %.

Распределение респондентов по типу населенного пункта: город – 67,4 %; ПГТ – 7,6 %; сельский населенный пункт – 24,9 %.

Формирование выборочной совокупности по таким индикаторам как тип МО, уровень образования, род деятельности, самооценка материального положения, семейное положение и наличие детей, происходило случайным образом.

Распределение респондентов по типу МО: городской округ без сельского населения – 37,4 %; городской округ с сельским населением (укрупненное МО) – 13,7 %; муниципальный округ (укрупненное МО) – 24,7 %; городское поселение – 7,2 % (средний и малый город – 6,0 %, ПГТ – 1,2 %); сельское поселение – 16,9 %.

Распределение респондентов по уровню образования: неполное среднее – 4,5 %; полное среднее – 10,1 %; среднее специальное – 37,5 %; неполное высшее – 9,7 %, высшее – 38,2 %.

Распределение респондентов по роду деятельности: руководители коммерческих организаций – 2,6 %; сотрудники коммерческих организаций – 21,6 %; руководители бюджетных организаций – 1,4 %; сотрудники бюджетных организаций – 21,1 %; руководители общественных организаций, НКО – 0,4 %; сотрудники общественных организаций, НКО – 1,4 %; работники местных (районных, городских, сельских) администраций – 1,1 %; пенсионеры – 21,1 %; учащиеся и студенты – 13,3 %; домохозяйки – 3,5 %; безработные – 2,8 %; индивидуальные предприниматели – 3,0 %; самозанятые – 4,3 %; военнослужащие – 1,1 %; сотрудники правоохранительных органов – 1,2 %.

Распределение респондентов по самооценке своего материального положения: могут себе позволить любые крупные расходы (на квартиру, дом, машину и т.д.) – 5,1 %; живут в достатке, но крупные расходы не могут себе позволить – 42,5 %; хватает в основном на еду и одежду, на остальном приходится экономить – 32,2 %; живут от зарплаты до зарплаты – 14,9 %; еле сводят концы с концами, экономят на всем – 5,3 %.

Распределение респондентов по семейному положению: никогда не состоявшие в браке (холост/не замужем) – 24,2 %; состоящие в зарегистрированном браке – 50,1 %; состоящие в незарегистрированном браке – 7,4 %; находящиеся в разводе – 8,3 %; вдовцы (вдовы) – 10,0 %.

Распределение респондентов по наличию детей: не имеющие детей – 29,8 %; имеющие детей – 70,2 %.

Обратимся теперь к результатам нашего исследования. Изучение уровня и характера доверия населения Тверской области к органам МСУ осуществлялось с использованием ряда вопросов. Вопрос «Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени?» допускал возможность выбора респондентами нескольких вариантов ответа, при этом количество выборов не ограничивалось. Этот вопрос не только позволил выявить уровень доверия граждан к органам МСУ и сформировать некоторое представление о его характере, но и дал возможность определить место органов МСУ (главы, администрации и представительного органа МО) в рейтинге доверия к органам власти всех уровней (федерального, регионального и муниципального). Вопросы «Доверяете ли Вы в целом органам местного самоуправления (главе Вашего муниципалитета, местной администрации, местным депутатам)?», «Доверяете ли Вы главе Вашего муниципалитета?», «Доверяете ли Вы администрации Вашего муниципалитета?», «Доверяете ли Вы представительному органу Вашего муниципалитета?» формулировались с использованием шкалы Лайкерта и позволили дифференцированно определить уровень доверия к органам МСУ в целом (как социально-политическому институту) и к ключевым институтам публичной власти в системе МСУ, а также получить некоторое представление о характере этого доверия.

Анализ результатов проведенного авторами монографии исследования показал, что уровень доверия населения Тверского региона к органам государственной власти и МСУ является невысоким (табл. 4). Об этом свидетельствуют не только чрезвычайно низкие значения показателей доверия к большинству властных структур, но и довольно высокий уровень недоверия к власти в целом. Так, примерно пятая часть жителей Тверского региона вообще не доверяет каким-либо органам власти и должностным лицам (20,9 %). Исключением из этого правила является только Президент РФ, уровень доверия к которому значительно выше уровня доверия другим властным структурам (федеральным, региональным и муниципальным). О доминировании фигуры Президента РФ в рейтингах доверия к органам власти как в России в целом так и в отдельных регионах в частности говорит большинство исследователей, занимающихся данной проблематикой [27, с. 187; 30, с. 84; 35, с. 164; 51, с. 63; 52, с. 28].

Таблица 4

Доверие населения Тверской области к органам власти  
и должностным лицам (октябрь 2022 г.)

Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени?	Доля от числа опрошенных, %
Президент РФ	53,9
Правительство РФ	19,3
Государственная Дума РФ	9,2
Глава (мэр) Вашего муниципалитета	9,5
Администрация Вашего муниципалитета	11,9
Представительный орган Вашего муниципалитета	4,7
Губернатор Тверской области	12,3
Правительство Тверской области	5,2
Законодательное собрание Тверской области	3,0
Никаким	20,9
Затрудняюсь ответить	13,6

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Однако в Тверском регионе уровень доверия к главе государства ниже, чем в России в целом. Так, согласно исследованиям ВЦИОМ, по состоянию на 06.11.2022 г. значение показателя доверия к Президенту РФ составило 79,5 % (суммарная доля ответов «безусловно доверяю» и «скорее доверяю») [57], а в Верхневолжском регионе в октябре 2022 г. – 53,9 %. При этом следует отметить, что в июне 2022 г. показатель уровня доверия тверичей к Президенту РФ был на 7 п.п. выше по сравнению с данными октября. Об этом свидетельствуют результаты проводимого авторами данной работы ежегодного социологического мониторинга, направленного на анализ динамики представлений жителей Тверской области о МСУ и выявление их самоуправленческого потенциала. Так, в ходе проведения очередного этапа мониторинга в июне 2022 г. (N = 725 человек) показатель доверия к Президенту РФ был зафиксирован на уровне 60,9 %. Снижение значения этого показателя произошло в условиях проведения частичной мобилизации в РФ.

Согласно результатам проведенного авторами монографии исследования, более высокий уровень доверия к Президенту, по сравнению с другими категориями граждан, демонстрируют представители старших возрастных групп, лица, имеющие детей, военнослужащие, работники местных (районных, городских, сельских) администраций и в целом бюджетники.

Что касается органов власти и должностных лиц помимо Президента РФ, то уровень доверия к ним со стороны граждан не превышает 20 %. Уровень доверия Правительству РФ, Губернатору Тверской области и администрации МО, на территории которого проживают респонденты, можно обозначить как средний. В связи с этим отметим следующую закономерность: уровень доверия граждан выше, как правило, к институтам, которые ассоциируются с вертикалью власти и функционирование которых связано с административной деятельностью, представительные же органы всех уровней в системе публичного управления РФ занимают самые низкие позиции в рейтингах доверия государственным и общественным институтам. Об этом свидетельствуют данные наших исследований, об этом же говорят и другие исследователи [35, с. 164]. Кроме того, наблюдается более высокий уровень доверия (в каждой группе властных структур – федерального, регионального и муниципального уровней) тем институтам, деятельность которых ассоциируется у граждан, как правило, с определенной персоной. Это касается Президента РФ, Губернатора Тверской области, а до 2021 г. это касалось и главы МО (в течение последних двух лет значения показателей доверия к администрации муниципалитета впервые за весь период наблюдений, осуществляемых авторами с 2012 г., превысили значения показателей доверия к главе МО). Таким образом, можно предполагать, что доверие населения российских регионов к органам власти и МСУ в значительной степени персонифицировано, но на муниципальном уровне мы в данный момент наблюдаем развитие тенденции к деперсонификации доверия к институтам, формированию доверия к абстрактным системам [13], к безличным правилам, к анонимным другим.

Проведенное нами исследование показывает, что в целом уровень доверия российских граждан к органам МСУ имеет один из самых низких показателей, что подтверждается и результатами общероссийских опросов [51, с. 63; 52, с. 28]. Особенно это заметно на фоне показателей доверия к Президенту и Правительству РФ и в некоторой степени к Губернатору Тверской области. Более высокий уровень доверия к органам МСУ демонстрируют работники местных (районных, городских, сельских) администраций, бюджетники, предприниматели и вообще граждане, характеризующиеся высоким уровнем материального положения. Также больше доверяют муниципальной власти (в частности, администрации МО) жители поселков городского типа, в отличие от представителей других типов населенных пунктов.

Если же говорить о социально-демографических характеристиках той категории граждан, которая не доверяет власти вообще, то можно выделить наибольшую распространенность установок на недоверие среди респондентов, дающих низкие оценки уровню своего материального положения (чем беднее живут люди, тем меньше они доверяют власти),

среди молодежи и людей среднего возраста, среди лиц, не состоящих в браке, и бездетных граждан, самозанятых и безработных. Также не доверять любой власти в большей степени (по сравнению с другими категориями граждан) склонны жители муниципалитетов, функционирующих в рамках двухуровневой модели территориальной организации МСУ (особенно это касается горожан).

Что касается результатов, полученных в ходе анализа ответов на вопросы о доверии к органам МСУ, в которых использовалась шкала Лайкерта, то они в значительной степени подтверждают изложенные выше выводы относительно уровня и характера доверия к муниципальной власти.

Так, исследование показало, что около половины опрошенных граждан (суммарная доля ответов «безусловно доверяю» и «скорее доверяю» составила немного менее половины) в той или иной степени доверяют органам МСУ в целом (рис. 3). Следует отметить, что такое значение данного показателя является самым высоким за все годы наблюдений (в 2012 г. – 17,8 %; 2014 г. – 36,1 %; 2015 г. – 25,7 %; 2017 г. – 15,5 %). Таким образом, мы фиксируем тенденцию роста уровня доверия к органам МСУ (особенно это касается последних кризисных лет).

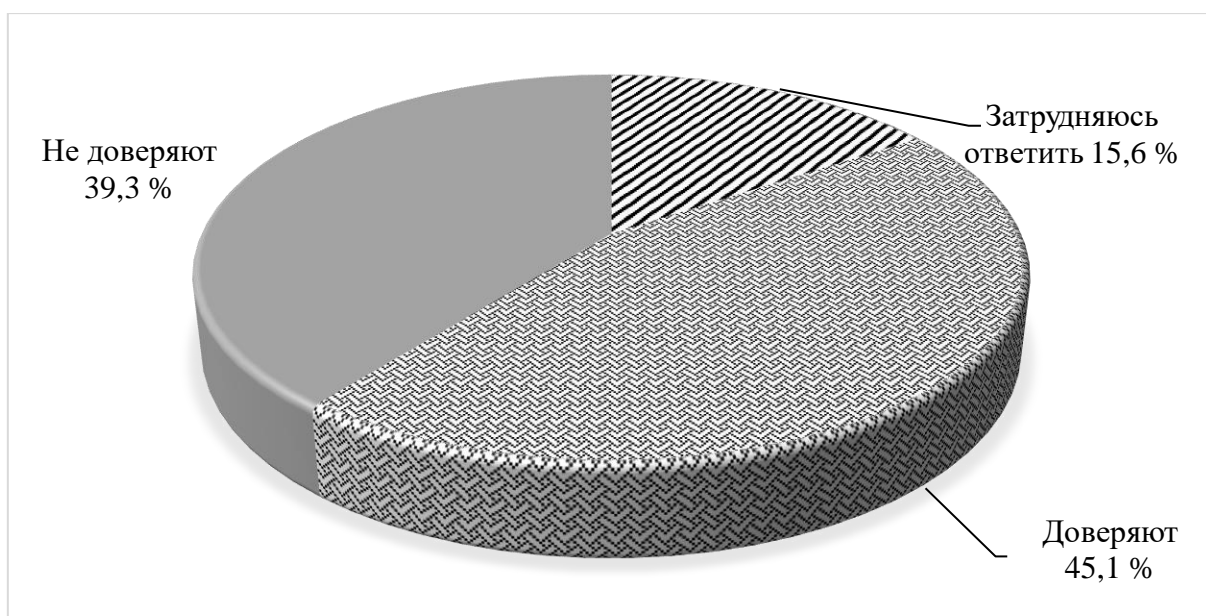


Рис. 3. Доверие жителей Тверской области к органам МСУ (октябрь 2022 г., % от опрошенных)

Анализируя значения показателей доверия к главе, администрации и представительному органу МО как отдельным институтам в системе МСУ, мы наблюдаем несколько иную картину: уровень доверия каждому элементу этой системы ниже уровня доверия к органам МСУ в целом (главе МО доверяют 39,9 % респондентов; администрации МО – 39,4 %;

представительному органу МО – 32,7 %)¹. Кроме того, доля граждан, затруднившихся ответить на данные вопросы, ощутимо больше доли респондентов, у которых вызвал затруднения вопрос о доверии к органам МСУ в целом как социально-политическому институту (затруднились ответить на вопрос о доверии к органам МСУ 15,6 % опрошенных граждан; о доверии к главе МО – 24,2 %; о доверии к администрации МО – 26,4%; о доверии к представительному органу МО – 31,2 %). Касательно такого расхождения показателей можно предположить, что органы МСУ в данном случае были восприняты респондентами абстрактно, в качестве социально-политического института как такового, а к самому институту МСУ в его идеально-типическом понимании у российских граждан сформировано довольно позитивное отношение. Это предположение подтверждается выводами, сделанными другими исследователями. Так, Р.В. Петухов, опираясь на данные проведенного осенью 2018 г. Институтом социологии ФНИСЦ РАН всероссийского опроса, в котором оценивались ассоциации, вызываемые у россиян различными идейно-политическими понятиями-фреймами (в том числе и понятием «местное самоуправление»), отмечает, что в российском обществе распространено нейтрально-позитивное отношение к МСУ. Исследователь считает, что подобное 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» [52, с. 32] и выражает надежду «...на восстановление позитивного отношения к местному самоуправлению в случае решения базовых для его развития проблем» [52, с. 32].

Что касается социально-демографических характеристик тех категорий граждан, которые в большей степени, по сравнению с другими группами россиян, ориентированы на доверие к органам МСУ, то можно выделить наибольшую распространенность установок на доверие среди молодых женщин, характеризующихся невысоким образовательным уровнем и проживающих в поселках городского типа. В большей степени органам МСУ также доверяют работники местных (районных, городских, сельских) администраций, бюджетники, представители общественных организаций, НКО и военнослужащие. Значения показателей доверия чувствительны к такому фактору, как материальное положение граждан (вернее, его самооценка в нашем исследовании). Так, чем выше человек оценивает свое материальное положение, тем более высокий уровень доверия он демонстрирует к органам МСУ и наоборот. Недоверие к органам

---

¹ Указаны суммарные доли ответов «безусловно доверяю» и «скорее доверяю».



МСУ в большей степени, чем для других социальных категорий, характерно для городских жителей (особенно для тех, кто проживает на территориях муниципалитетов, функционирующих в рамках двухуровневой модели территориальной организации МСУ), а также для безработных.

Сравнительный анализ уровня доверия различным структурам муниципальной власти (рис. 4) показал, что доверие к главе МО и команде, сформированной им, – администрации муниципалитета, является более высоким, чем доверие к представительному органу, сформированному в результате прямых выборов депутатов. При этом чаще всего респонденты затрудняются с оценкой доверия именно выборному органу.

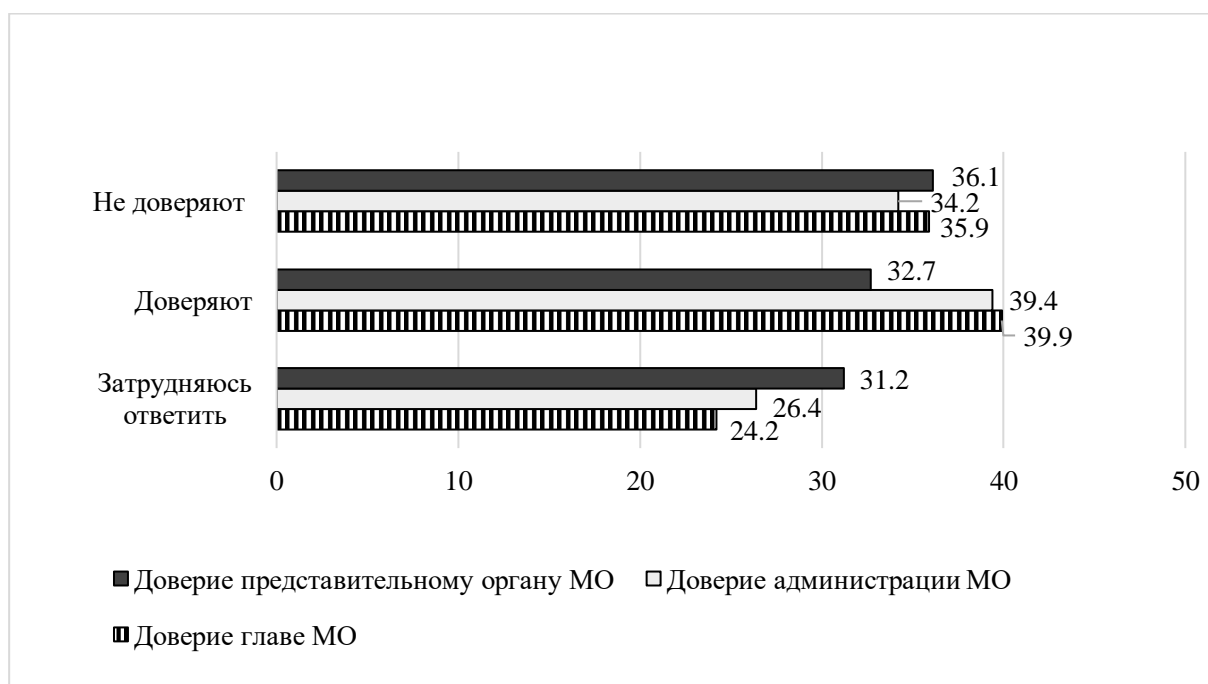


Рис. 4. Сравнительные данные по доверию к органам МСУ (главе, администрации и представительному органу МО), октябрь 2022 г., % от опрошенных

Одной из наиболее значимых задач, которые ставили перед собой авторы монографии, стало определение совокупности факторов, оказывающих влияние как на рост доверия граждан к структурам муниципальной власти, так и на его снижение. В ходе проведения прикладного социологического исследования мы предприняли попытку сгруппировать возможные причины доверия и недоверия к главе, администрации и представительному органу МСУ. Обратимся к результатам нашего исследования.

Среди факторов, которые оказывают позитивное воздействие на уровень доверия граждан к главам МО, респонденты выделили прежде всего представительство интересов народа в их деятельности, обладание

знаниями, опытом и профессионализмом, а также информационную открытость их работы (табл. 5). Доля респондентов, выбравших какую-либо из указанных причин, составляет примерно четверть от опрошенных граждан (такие показатели мы наблюдаем по каждой из названных выше причин).

Таблица 5

Причины доверия к главе МО  
(октябрь 2022 г.)

Почему Вы доверяете главе Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Представляет интересы народа	29,5
Обладает знаниями и опытом, работает профессионально	27,2
Работает открыто, информирует о своей деятельности	23,4
Я слышал(а) хорошие отзывы	17,9
Умеет убедительно говорить	17,1
Выполняет работу в соответствии с требованиями к должности	17,1
Берет на себя ответственность за результат	16,5
Показал хорошие результаты в работе	16,0
Это «свой» человек, из местных	14,8
Честный и справедливый	9,5
Все делает по закону	8,0

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Здесь мы фиксируем ожидания российских граждан по отношению к органам МСУ, напрямую связанные с их институциональной спецификой. Органы МСУ должны представлять интересы местного населения и быть открытыми как в информационном плане, так и в плане непосредственного вовлечения граждан в принятие решений по развитию муниципалитета и ликвидации возникающих в нем проблем. В силу этого значимым фактором (хотя и не доминирующим) является замещение этой должностной позиции представителями местного населения (это «свой» человек, из местных). Из личностных характеристик главы МО наиболее важной оказалась способность убедительно говорить, что в данном случае следует соотносить с необходимыми для его деятельности профессиональными качествами.

Неэффективность работы главы МО выступает одним из важнейших факторов, негативно воздействующих на уровень доверия к нему со стороны населения муниципалитета (табл. 6). Так, в качестве основных причин недоверия к главе МО были названы следующие:

не решает проблемы жителей;

не выполняет свои обещания перед населением;  
плохо подбирает и контролирует своих подчиненных;  
производит впечатление некомпетентного человека;  
закрит в работе, не информирует о своей деятельности;  
замешан в кумовстве и коррупции.

Кроме того, недоверие вызывает и тот факт, что глава МО – «чужак» и поэтому просто не заинтересован в развитии муниципалитета. Названные причины свидетельствуют о недостаточном уровне профессионализма, закрытости и ангажированности власти.

Таблица 6

Причины недоверия к главе МО  
(октябрь 2022 г.)

Почему Вы не доверяете главе Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Не решает проблемы жителей	47,2
Дает обещания и не выполняет их	29,6
Глава не справляется со своими обязанностями	29,1
Плохо подбирает и контролирует подчиненных	14,9
Я слышал(а) плохие отзывы	12,8
Закрит в работе, не информирует о своей деятельности	12,3
Замешан в кумовстве и коррупции	11,3
Производит впечатление некомпетентного человека	11,3
«Чужак», не заинтересован в развитии муниципалитета	9,6

**Примечание.** Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Что касается причин доверия граждан к администрации своего МО, то нам открывается картина, чрезвычайно сходная с той, которая была зафиксирована в отношении доверия к главе МО (табл. 7). Жители муниципалитетов Тверского региона доверяют своим администрациям, потому что сотрудники, в них работающие, представляют интересы жителей, решают их проблемы, обладают нужными знаниями, опытом и уровнем профессионализма, сами администрации характеризуются информационной открытостью. Важное значение имеет и тот факт, что сотрудники администраций набираются из местного населения («свои» люди). Однако при этом доверие у населения вызывают не личностные качества этих сотрудников, а результативность их работы (как отдельных служащих, так и всего муниципального органа в целом).

**Причины доверия к администрации МО  
(октябрь 2022 г.)**

Почему Вы доверяете администрации Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Сотрудники представляют интересы жителей, решают их проблемы	37,1
Обладают нужными знаниями и опытом, работают профессионально	27,3
Работают открыто, информируют о своей деятельности	20,4
Там работают «свои» люди, из местных	16,7
Берут на себя ответственность за результат	16,4
Я слышал(а) хорошие отзывы	16,0
Выполняют свою работу в соответствии с требованиями к должностям	15,3
Показали хорошие результаты работы	14,7
Они умеют убедительно говорить	12,4
Сотрудники честные и справедливые	9,8
Я лично знаком(а) с некоторыми сотрудниками	8,7
Всё делают по закону	7,6

***Примечание.** Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.*

Неэффективность же работы администрации МО, в свою очередь, служит фактором, негативно воздействующим на уровень доверия к ней со стороны населения (табл. 8).

Почти половина жителей Тверского региона не доверяют администрации своего муниципалитета потому, что она не решает их проблемы. Треть респондентов не испытывают доверия к этому муниципальному органу по причине невыполнения его сотрудниками данных жителям обещаний, а еще треть указывают в качестве причины недоверия тот факт, что администрация просто не справляется со своими обязанностями. Таким образом, в качестве основных причин недоверия администрации МО были названы причины, указывающие на неэффективность ее работы. Кроме того, среди причин, оказывающих определенное влияние на формирование недоверия граждан к администрации МО, названы информационная закрытость этого муниципального органа в своей деятельности, а также семейственность и коррумпированность муниципальных служащих (табл. 8).

Если говорить о причинах доверия тверичей к представительному органу своего муниципалитета, то здесь картина имеет существенные отличия от той, что складывается в отношении доверия к главе и

администрации МО (то есть к институтам, которые ассоциируются с вертикалью власти и функционирование которых связано с административной деятельностью).

Таблица 8

Причины недоверия к администрации МО  
(октябрь 2022 г.)

Почему Вы не доверяете администрации Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Не решают проблемы жителей	46,1
Дают обещания и не выполняют их	35,1
Администрация не справляется с обязанностями	34,2
Сотрудники подобраны не в соответствии с компетенциями, контроль за их работой слабый	18,6
Администрация «закрыта» в работе, не информирует о своей деятельности	17,1
Слышал(а) плохие отзывы о некоторых сотрудниках	13,8
Сотрудники замешаны в кумовстве и коррупции	11,4
Сотрудники производят впечатление некомпетентных людей	11,2
Они «чужаки», не заинтересованы в развитии муниципалитета	6,8

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Как нами уже отмечалось, замещение позиции главы МО в муниципалитетах Тверского региона осуществляется не через процедуры прямых выборов (данная модель была полностью упразднена в регионе в течение 2010-х гг.), а с использованием в основном конкурсной модели, не предполагающей участия граждан в определении конкретной персоны, которая будет эту должность занимать. Механизм прямых выборов задействуется в настоящее время только в отношении формирования депутатского корпуса представительных органов власти (в том числе и МСУ). Насколько этот механизм оказывается значимым для россиян, как раз результаты нашего исследования и демонстрируют. Так, ключевой причиной доверия граждан к представительным органам МО является то, что персональный состав депутатского корпуса сформирован посредством прямых выборов: депутаты избраны жителями и представляют их интересы (табл. 9). Кроме того, для жителей Тверского региона большое значение имеет формирование представительного органа из представителей местного населения: депутаты – местные жители («свои» люди). Выбор именно этих показателей доверия представительному органу МО в качестве ключевых демонстрирует его связь с институциональной спецификой МСУ. Среди

идеально-типических характеристик МСУ формирование представительного органа из членов местного сообщества посредством прямых выборов является одной из ключевых.

Таблица 9

Причины доверия к представительному органу МО  
(октябрь 2022 г.)

Почему Вы доверяете представительному органу Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Избраны жителями, представляют их интересы	44,1
Депутаты – местные жители («свои» люди)	30,3
Работают открыто, информируют о своей деятельности	20,1
Обладают нужными знаниями и опытом, работают профессионально	18,0
Берут на себя ответственность за результат	16,7
Слышал(а) о депутатах хорошие отзывы	14,1
Умеют убедительно говорить	13,6
Встречаются с гражданами непосредственно	12,0
Выполняют работу в соответствии с требованиями к должностям	11,7
Показали хорошие результаты работы	10,7
Честные и справедливые	9,9

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Кроме перечисленных выше причин доверия граждан к представительному органу МСУ, респонденты также называют информационную открытость в работе этого института, знания, опыт и профессионализм депутатов, а также их ответственность за результативность своей работы. Таким образом, данная группа причин связана с эффективностью деятельности этого муниципального органа, направленной на решение вопросов местного значения и создание благоприятных условий для жизнедеятельности местного сообщества.

Если говорить о причинах недоверия россиян к представительному органу МО, то мы видим, что эти причины практически аналогичны тем, которые мы зафиксировали по отношению к главе и администрации муниципалитета (табл. 10). Так, граждане не доверяют Городской думе, Совету депутатов (и другим видам представительных органов МСУ) потому, что депутаты:

- не решают проблемы жителей, стремятся лоббировать свои интересы;
- не выполняют данных ими обещаний;
- не справляются со своими обязанностями;

не имеют необходимых компетенций для принятия решений.

Кроме того, жители Тверского региона указывают на то, что функционирование представительного органа слабо координируется, а контроль за работой депутатов является недостаточным.

Таблица 10

Причины недоверия к представительному органу МО  
(октябрь 2022 г.)

Почему Вы не доверяете представительному органу Вашего муниципалитета?	Доля от числа опрошенных, %
Не решают проблемы жителей, стремятся лоббировать свои интересы	44,9
Дают обещания и не выполняют их	37,6
Совет депутатов (дума) не справляется с обязанностями	25,9
Слабые координация деятельности и контроль за работой депутатов	22,5
Депутаты не имеют необходимых компетенций для принятия решений	21,6
Совет депутатов (дума) закрыт в работе, не информирует о своей деятельности	14,5
Депутаты замешаны в кумовстве и коррупции	11,9
Я слышал(а) плохие отзывы о некоторых депутатах	11,7
Они «чужаки», не заинтересованы в развитии муниципалитета	7,6

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Следует отметить, что на доверие к органам МСУ оказывает влияние большое количество различных факторов. Выявление влияния тех или иных факторов на уровень и характер доверия граждан к муниципальной власти осуществлялось нами посредством формулирования различных вопросов, поиска связей и зависимостей между этими вопросами. В частности, одним из таких вопросов, которые были направлены на уточнение наших представлений о позитивных и негативных факторах, воздействующих на доверие к местной власти, являлся вопрос о тех мерах, которые, будучи принятыми, позволят, с точки зрения граждан, повысить доверие к органам МСУ (табл. 11). Так, среди наиболее значимых мер респонденты назвали учет профессиональных качеств при отборе сотрудников; учет позитивных личностных качеств при подборе персонала; обеспечение большей информационной открытости и прозрачности деятельности органов МСУ. Таким образом, мы видим, что наиболее эффективные меры, направленные на повышение доверия населения органам МСУ, связаны с информационной открытостью и профессиональными и личностными

качествами персон, которые будут занимать должностные позиции в системе муниципальной власти.

Вторая по значимости группа мер, направленных на повышение доверия населения Тверского региона к органам МСУ, включает в себя различные инструменты, связанные с регулярным взаимодействием структур МСУ с населением, учетом интересов жителей муниципалитета, наличием обратной связи.

Таблица 11

Меры, направленные на повышения доверия граждан к органам МСУ  
(октябрь 2022 г.)

Как Вы считаете, что может способствовать повышению доверия граждан органам МСУ (местным главам, администрациям, советам депутатов)?	Доля от числа опрошенных, %
Учет профессиональных качеств при отборе сотрудников	43,7
Большая информационная открытость и прозрачность деятельности	39,0
Учет позитивных личностных качеств при отборе сотрудников	34,6
Повышение качества предоставления муниципальных услуг	29,4
Организация личных встреч с гражданами	28,9
Следование принципу приоритетности интересов местного населения в своей деятельности	28,7
Преимущественное формирование органов МСУ из местных жителей («своих»)	24,3
Проведение мероприятий в муниципалитете с учетом интересов граждан	24,3
Освещение деятельности органов МСУ и ее результативности в СМИ	20,6
Привлечение населения к участию в МСУ	19,9
Создание эффективных механизмов контроля деятельности и отзыва представителей органов МСУ	15,2
Взаимодействие с гражданами через социальные сети	13,9
Ведение собственных сайтов и регулярное обновление информации на них	12,6
Формирование органов МСУ через прямые выборы	12,4

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Так, с точки зрения респондентов, доверие к органам МСУ может возрасти под влиянием таких факторов, как:

- повышение качества предоставления муниципальных услуг;
- преимущественное формирование органов МСУ из местных жителей («своих»);



формирование муниципальных органов через прямые выборы;  
создание эффективных механизмов контроля деятельности и отзыва представителей органов МСУ;  
следование принципу приоритетности интересов местного населения в своей деятельности;  
проведение мероприятий в муниципалитете с учетом интересов граждан;  
организация личных встреч с гражданами;  
привлечение населения к участию в МСУ;  
освещение деятельности органов МСУ и ее результативности в СМИ;  
ведение собственных сайтов и регулярное обновление информации на них;  
взаимодействие с гражданами через социальные сети.

При этом многие из названных мер указывают на необходимость развития интернет-коммуникации органов МСУ с жителями МО.

В ходе проведенного исследования авторами монографии была выявлена зависимость уровня и характера доверия населения к органам МСУ от статусных, социально-демографических характеристик жителей муниципалитетов, а также от их личностных качеств и свойств (представлений, ожиданий, установок, ценностных ориентаций, моделей поведения, участия в самоуправленческих практиках). Были выявлены группы населения муниципалитетов Тверской области, характеризующиеся наличием некоторых особенностей в проявлении доверия к органам МСУ:

1) сотрудники бюджетного сектора: характеризуются более высоким уровнем доверия ко всем институтам МСУ; факторы и причины, влияющие на доверие, типичны для выборки в целом;

2) представители бизнеса, самозанятые (а также обеспеченные материально граждане): характеризуются более высоким уровнем доверия к администрации и представительному органу МО, менее всего доверяют главе МО; причины доверия представительному органу связаны с тем, что депутаты несут ответственность за результаты деятельности, а факторы недоверия – с недостаточной компетентностью депутатов в принятии решений по различным вопросам;

3) представители молодежи: характеризуются средним уровнем доверия к органам МСУ; факторами доверия являются результативность деятельности и ответственность за результат, а недоверия – неспособность (или нежелание) представителей муниципальных органов защищать интересы жителей и решать их проблемы;

4) представители общественных организаций, сектора НКО: характеризуются более высоким уровнем доверия к главе МО, но более низким – к МСУ как социально-политическому институту в целом; основная причина недоверия – неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы;

5) представители старшей возрастной группы, пенсионеры: характеризуются средним уровнем доверия к МСУ как институту, но более низким – к администрации МО; фактором доверия является выполнение работы в соответствии с требованиями к должности, а к факторам недоверия относятся низкая оценка работы органов МСУ и неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы;

б) малообеспеченные граждане: характеризуются низким уровнем доверия к органам МСУ; факторами недоверия выступают отрицательная оценка работы местных властей, которые не справляются со своими обязанностями, неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы; в качестве факторов, способных вызвать доверие данной категории жителей муниципалитетов к органам МСУ, выступают формирование последних из представителей местного сообщества, наличие личных связей, знакомств в муниципальных структурах (знают лично людей), ответственность за результат со стороны должностных лиц МСУ;

7) категория незанятых в общественном производстве (безработные, домохозяйки): характеризуются низким уровнем доверия к органам МСУ; факторами недоверия являются отрицательная оценка работы местных властей, неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы.

Кроме того, в ходе исследования были получены данные об особенностях проявления доверия к органам МСУ в различных типах МО:

1) ПГТ (городское поселение в составе муниципального района): население характеризуется более высоким уровнем доверия к органам МСУ; факторами доверия выступают формирование муниципальных органов из представителей местного сообщества («свои» люди, из местных, с которыми лично знакомы), информационная открытость структур муниципальной власти, а недоверия – наоборот, информационная закрытость органов МСУ, некомпетентность и коррумпированность сотрудников, неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы, отсутствие принадлежности к местному сообществу («чужак», не из «своих»);

2) сельское поселение (в составе муниципального района): население характеризуется средним уровнем доверия к органам МСУ, в большей степени доверяет главе МО; факторами доверия выступают формирование муниципальных органов из представителей местного сообщества («свои» люди, из местных, с которыми лично знакомы), знания, опыт и профессионализм служащих МСУ, а недоверия – информационная закрытость органов МСУ, неэффективность работы муниципальных властей, некомпетентность и коррумпированность сотрудников;

3) малый или средний город (городское поселение в составе муниципального района): население характеризуется довольно низким

уровнем доверия к органам МСУ, в большей степени доверяет лишь главе МО; факторами доверия являются информационная открытость структур муниципальной власти, наличие позитивных отзывов о ее работе, а недоверия – коррумпированность сотрудников органов МСУ;

4) городские округа (функционирующие в рамках двухуровневой муниципальной системы – города Тверь, Торжок): население характеризуется низким уровнем доверия к органам МСУ; факторами доверия являются информационная открытость структур муниципальной власти, наличие позитивных отзывов о ее работе, а недоверия – коррумпированность сотрудников органов МСУ;

5) городские округа (укрупненные МО, функционирующие в рамках одноуровневой муниципальной системы): население характеризуется довольно высоким уровнем доверия к органам МСУ, особенно ярко это проявляется в отношении главы и представительного органа МО; важнейшим фактором доверия совету депутатов является выборность этого органа (прямые выборы), представители которого защищают интересы граждан; в качестве фактора доверия к МСУ со стороны сельских жителей данного МО выступает формирование муниципальных органов из представителей местного сообщества («свои» люди, из местных), для городских жителей – информационная открытость органов МСУ, наличие позитивных отзывов об их работе, а фактором недоверия для тех и других является неэффективность работы муниципальных властей (не справляются со своими обязанностями);

6) муниципальные округа (укрупненные МО, функционирующие в рамках одноуровневой муниципальной системы): население характеризуется средним уровнем доверия к органам МСУ, более высокий уровень доверия отмечается в отношении представительного органа МО, важнейшим фактором доверия совету депутатов является выборность этого органа (прямые выборы), представители которого защищают интересы граждан; в качестве фактора доверия к МСУ со стороны сельских жителей данного МО выступает формирование муниципальных органов из представителей местного сообщества («свои» люди, из местных), для городских жителей – информационная открытость органов МСУ, наличие позитивных отзывов об их работе, а фактором недоверия для тех и других является неэффективность работы муниципальных властей (не справляются со своими обязанностями).

### **3.2. Оценка населением Тверской области результативности деятельности органов местного самоуправления как фактор доверия к местной власти**

При анализе институциональных факторов значительное место исследователи отводят такому аспекту, как результативность деятельности органов власти в целом и органов МСУ в частности, когда речь заходит о проблемах развития региона и отдельных территорий. Результативность – важный показатель эффективности работы органов МСУ, один из индикаторов ее измерения. В то же время, что касается деятельности органов МСУ, существует проблема объективной оценки ее результативности. Причин для этого несколько:

- неравномерность социально-экономического развития отдельных территорий;

- наличие/отсутствие ресурсов для решения проблем;

- масштабы проблем, решаемых органами МСУ;

- различия в потребностях разных социально-демографических групп.

Действительно, если рассматривать проблему результативности более детально, то возникает ряд аспектов, которые необходимо учесть в этом вопросе. Некоторые территории и регионы на момент прихода тех или иных лиц в систему МСУ имеют хороший экономический и социальный потенциал, позволяющий грамотным управленцам выстроить процесс решения своих профессиональных задач максимально успешно. Однако есть территории, социально-экономическое состояние которых постепенно ухудшалось, и такое положение дел сохранялось на протяжении длительного времени. Имея подобные стартовые возможности, работать на результат органам МСУ достаточно трудно. Жители могут ждать от них работы по осуществлению быстрых и кардинальных позитивных перемен в различных сферах жизнедеятельности в их населенном пункте или МО в целом, но решить результативно значительный блок проблем за короткий период времени просто не представляется возможным. Отсюда не исключены неудовлетворенность граждан работой органов МСУ и неверие в возможность их результативной и продуктивной деятельности.

В частности, затрагивая пример Тверского региона, можно отметить неравномерность развития ее территорий. В области есть весьма развитые в экономическом отношении города и районы, где не только сохранилась промышленность, но и расширились предприятия, дающие стабильное материальное положение населению, формирующие базу рабочих мест для молодежи, что позволяет снизить долю невозвратной образовательной миграции, а удобные транспортные системы дают возможность получать высшее образование, проходить переподготовку, что создает квалифицированный кадровый резерв для развития и поддержки тех же предприятий. Однако ряд районов Тверской области находится в

сложнейшем положении, в них практически полностью отсутствуют рабочие места, молодежь не видит здесь будущего и постепенно перебирается в более успешные города, включая областной центр. В таких ситуациях результативность деятельности органов МСУ затруднена и ресурсной составляющей. В свою очередь, общее сложное социально-экономическое положение стимулирует и подавленное состояние социально-психологического климата в районе (социальная пассивность, депрессивность, социальный пессимизм), что также может серьезно сказываться на оценке результативности работы органов МСУ: граждане не замечают небольших шагов по улучшению качества жизни и видят лишь общее депрессивное состояние социальной среды, соответственно, они будут считать, что местная власть работает крайне нерезультативно.

Говоря о результативности органов МСУ, стоит затронуть и вопрос о классификации результатов. В частности, результаты могут отражаться качественными и количественными параметрами, затрагивать отдельную локальную проблему или иметь комплексный, системный характер, давать краткосрочный или долгосрочный эффект. В силу определенных особенностей население способно замечать результаты, которые носят краткосрочный, количественный и локальный характер, поскольку это то, с чем люди непосредственно сталкиваются ежедневно и что могут почувствовать практически сразу. Однако вклад в социальное развитие территорий вносят действия, результативность которых дает большую отдачу через определенный период. Они реализуются по системному принципу, затрагивая таким образом, взаимосвязанные проблемы, и меняют качественное состояние объекта. Эту отложенную результативность гражданам в коротком периоде бывает сложно оценить и отразить.

Кроме того, важную роль в оценке результативности работы органов МСУ играют и степень осведомленности о деятельности данных органов, их представителей, общее понимание управленческих механизмов, тех ограничений и возможностей, которые накладываются на органы МСУ по объективным причинам, связанным с устройством данных социальных институтов согласно законам РФ. Зачастую граждане ожидают от органов МСУ решения тех проблем, которые не входят в их компетенцию, не могут быть решены без привлечения средств федерального бюджета или дополнительных финансовых ресурсов из других источников. В частности, результаты исследования, проведенного в октябре 2022 г. в Тверской области, показали, что 64,1 % опрошенных не приходилось взаимодействовать с сотрудниками органов МСУ и лишь 35,9 % так или иначе сталкивались с работой специалистов в этой системе (рис. 5). Таким образом, уровень взаимодействия граждан и органов МСУ можно охарактеризовать как «ниже среднего». Кроме того, интересен и социально-демографический портрет граждан, обращающихся в органы МСУ: чаще в них обращаются

женщины (38,0 % против 33,3 % у мужчин) и люди старше 30 лет (30,6 % – доля взаимодействовавших с органами МСУ в возрасте 18-29 лет, 36,5 % – в возрасте 30-54 лет и 38,6 % – в возрасте старше 55 лет).

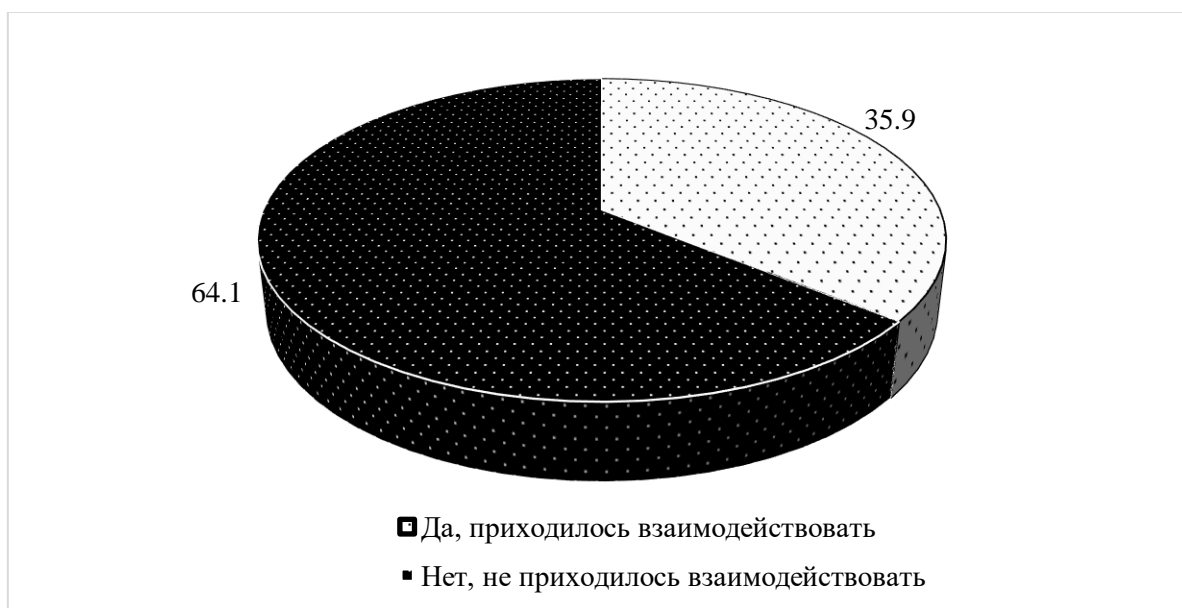


Рис. 5. Опыт взаимодействия жителей Тверской области с сотрудниками органов МСУ (октябрь 2022 г., % от опрошенных)

Стоит обратить внимание и на особенности вовлеченности граждан в самоуправленческие практики. Говоря о содержательной стороне своего опыта взаимодействия с органами МСУ, в качестве главных его способов респонденты выделили:

участие в выборах местного совета депутатов, городской думы, главы (мэра) (39,2 %);

обращение к главе (мэру), в администрацию, к депутатам со своими вопросами (35,8 %);

участие в мероприятиях, организуемых органами МСУ, таких как субботники, праздники и т.д. (30,8 %).

Несколько реже граждане участвовали в сходах, собраниях, проводимых органами МСУ (21,3 %) (табл. 12). Из представленных результатов исследования видно, что активная деятельность, сотрудничество, которое предполагает вникание в суть проблемы, в документацию и нормативное сопровождение, – явление крайне редкое. Главным образом граждане оказываются вовлечены как участники, от которых не требуется дополнительных усилий, соответственно, объективно оценить степень сложности решаемых проблем им крайне затруднительно.

Таблица 12

Направления и формы взаимодействия жителей Тверской области  
с сотрудниками органов МСУ (октябрь 2022 г.)

В чем заключалось Ваше взаимодействие с сотрудниками органов МСУ (местным главой, сотрудниками администрации, депутатами местного совета)?	Доля от числа опрошенных, %
Обращался(лась) к главе (мэру), в администрацию, к депутатам	35,8
Участвовал(а) в выборах МСУ	39,2
Участвовал(а) в мероприятиях, организуемых органами МСУ	30,8
Участвовал(а) в сходах, собраниях граждан	21,3
Принимал(а) участие в публичных слушаниях	10,3
Участвовал(а) в реализации программ развития, осуществлявшихся органами МСУ	12,1
Взаимодействовал(а) с органами МСУ как староста сельского населенного пункта	2,4
Участвовал(а) в решении местных проблем через сеть Интернет	10,3
Участвовал(а) в решении местных вопросов в качестве добровольца (волонтера)	10,5
Общались по личным вопросам, не связано с работой	1,1
Работал, работает в органах МСУ (администрация, депутат)	1,1

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Интересны особенности форматов взаимодействия населения и органов МСУ в зависимости от принадлежности к возрастной группе (рис. 6). Например, молодежь в возрасте от 18 до 29 лет реже обращается к главе (мэру), в администрацию, к депутатам со своими вопросами. Так поступает 30,4 % молодежи, в то время как среди граждан в возрасте от 30 до 54 лет доля обращающихся составила 37,4 %, а в возрасте старше 55 лет – 36,4 %. Однако граждане этого возраста (18–29 лет) чаще представителей других возрастных групп прибегают к иным формам взаимодействия. Молодежь чаще привлекается к решению местных вопросов в качестве добровольцев (волонтеров) (молодежь в возрасте 18–29 лет – 21,7 %, среди граждан в возрасте 30–54 лет – 9,9 %; в возрасте старше 55 лет – 5,7 %); чаще участвует в реализации программ развития, осуществлявшихся органами МСУ (молодежь в возрасте 18–29 лет – 18,8 %; среди граждан в возрасте 30–54 лет – 9,9 %, среди граждан в возрасте старше 55 лет – 11,4 %).

Население в возрасте от 30 до 54 лет реже участвует в таких формах взаимодействия, как выборы в органы МСУ (32,2 %, среди молодежи 18–29 лет эта форма встречается в 40,6 % случаев, а чаще других в выборах

участвуют люди старшего поколения – 47,1 %); сходы, собрания граждан (18,1 %; 18–29 лет – 21,7 %, старше 55 лет – 25,0 %).

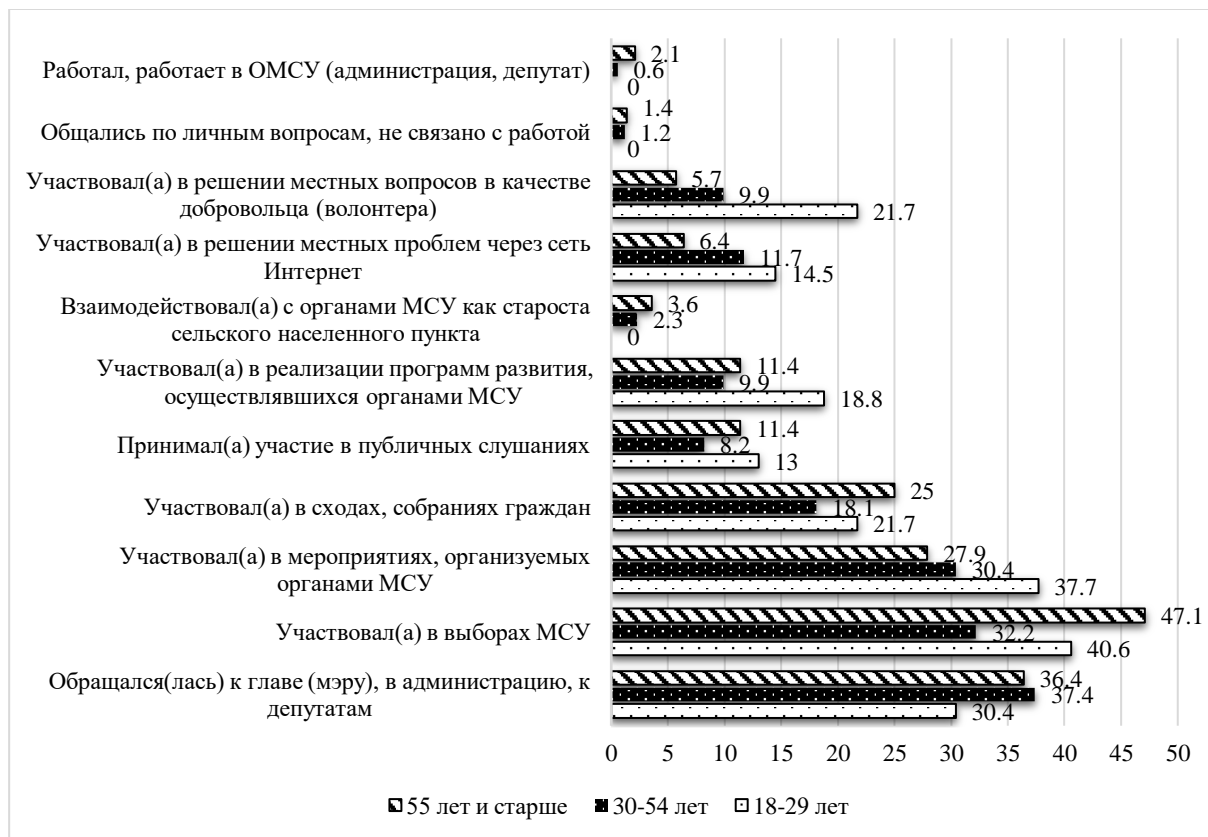


Рис. 6. Зависимость форм взаимодействия с сотрудниками органов МСУ от возраста респондентов, октябрь 2022 г., % от опрошенных

Сравнивая особенности взаимодействия в зависимости от типа населения, можно обратить внимание на то, что городское население предпочитает обращаться к обезличенным формам, в то время как сельское население предпочитает взаимодействие, основанное или на личном контакте с представителем органов МСУ, или на непосредственной личной активности самого гражданина (рис. 7). Например, среди горожан чаще встречаются такие форматы, как участие в выборах МСУ (40,8 % по сравнению с 35,4 %); в публичных слушаниях (12,0 % по сравнению с 6,2 %); в решении местных проблем через сеть Интернет (12,0 % по сравнению с 6,2 %).

Среди жителей сельской местности более распространены следующие формы: обращение к главе, в администрацию, к депутатам (45,1 % по сравнению с 31,8 %); участие в сходах, собраниях граждан (31,9 % по сравнению с 16,9 %). Можно предположить, что граждане в поселениях сельского типа менее задумываются об обезличенности, некоторой анонимности взаимодействия с органами МСУ, они более открыты к прямому взаимодействию.



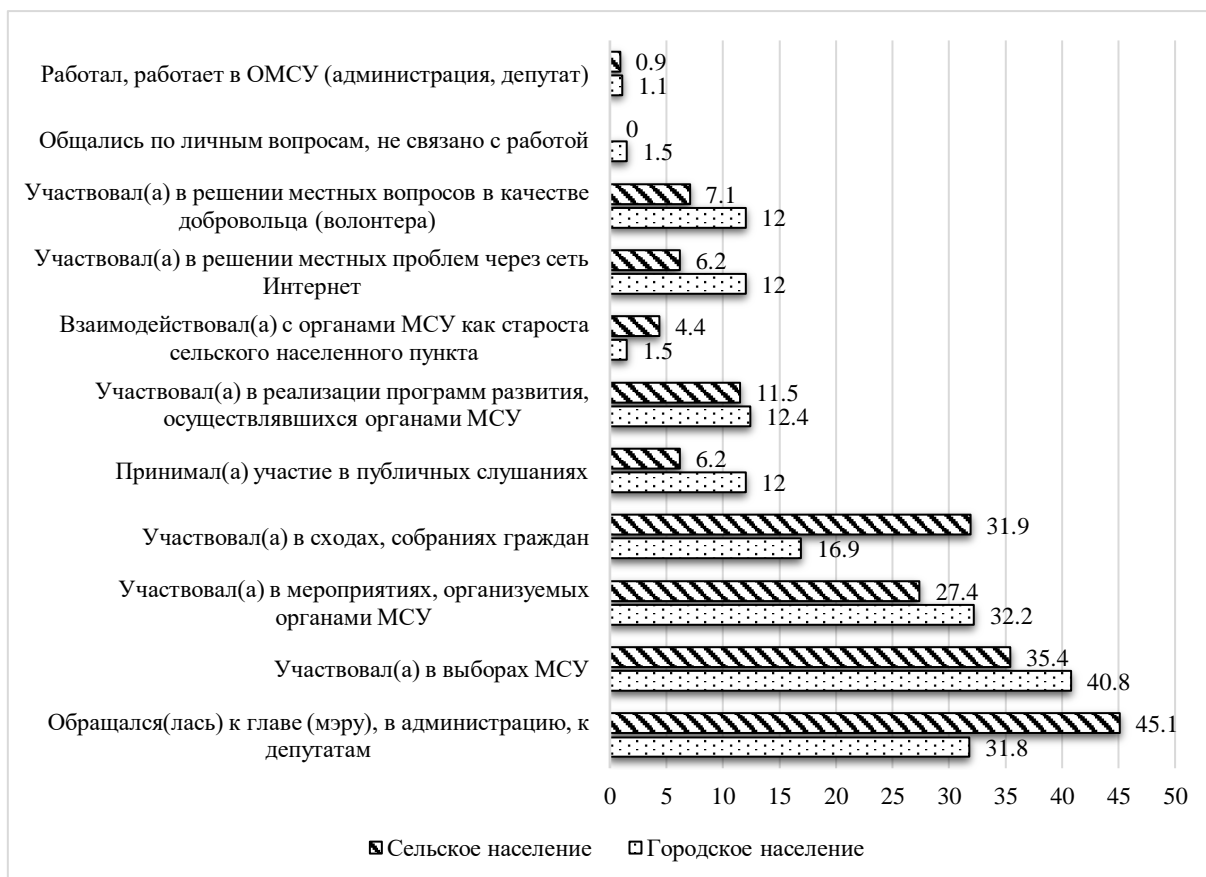


Рис. 7. Зависимость форм взаимодействия с сотрудниками органов МСУ от места проживания респондентов (город/село), октябрь 2022 г., % от опрошенных

Тем не менее, даже имея небольшой опыт взаимодействия с органами МСУ, граждане склонны оценивать его как позитивный. В частности, 39,9 % респондентов, указавших ранее, что взаимодействовали с органами МСУ, оценили свой опыт как скорее положительный, а 13,7 % отозвались о нем как о полностью положительном. Полностью отрицательно отозвались о своем опыте взаимодействия с представителями органов МСУ лишь 7,0 % респондентов, а 17,6 % – скорее отрицательно. Интересно, что практически каждый четвертый из взаимодействовавших с органами МСУ продемонстрировал затруднения, связанные с однозначной оценкой своего опыта (21,8 %). Вероятно, это связано с тем, что, столкнувшись с объективными проблемами при решении своего вопроса, граждане понимают, что не могут дать однозначной оценки результатам своего обращения. Личное взаимодействие расширяет социальный опыт обывателей, позволяет им через непосредственные действия осознать наличие ограничений в работе органов МСУ, рамки их влияния.

Возможно, именно наличие личного опыта взаимодействия, контакты с представителями органов МСУ приводят к определенному доверию

граждан в вопросах потенциальной защиты интересов. В частности, исследование показало, что большинство жителей Тверской области склонны считать, что органы МСУ в состоянии защитить их интересы, интересы своих территорий: 22,2 % опрошенных считают, что органы МСУ, несомненно, способны защитить интересы граждан, а 45,8 % склонны считать, что, скорее всего, способны. Это достаточно высокий уровень доверия к результативности их деятельности.

Тем не менее текущую оценку деятельности органов МСУ граждане склонны описывать не в категориях абсолютного одобрения или неодобрения. Они ориентированы оценивать деятельность органов МСУ с определенной осторожностью. Давая оценку работе органов МСУ (местного главы, администрации, совета депутатов) и степени ее результативности в течение последнего года, 39,9 % респондентов охарактеризовали эту работу как скорее положительную, а 23,7 % – как скорее отрицательную. Полностью же положительную или отрицательную оценку дали лишь 5,4 % и 5,7 % респондентов соответственно. С одной стороны, такой показатель оценки результативности деятельности местной власти можно квалифицировать как достаточно высокий, учитывая общую склонность населения к недоверию и его низкую заинтересованность в информации о работе тех или иных органов власти. С другой стороны, 25,2 % населения в целом не смогли дать какой-либо определенной характеристики результативности работы органов МСУ за последний год. Этот показатель перекликается с тем, что при описании реальных сфер жизнедеятельности, в которых органы МСУ смогли добиться определенных результатов, 16,3 % отметили, что этих результатов нет ни в каких сферах.

Если обратиться к данным исследования, отраженным в табл. 13, то можно отметить, что, как указывалось выше, наиболее заметными для граждан результатами деятельности органов МСУ стали те, которые связаны с их повседневной жизнью, состоянием и характером их жизненной среды, с возможностью удовлетворять комплекс ежедневно возникающих базовых потребностей различных социально-демографических групп: строительство и ремонт дорог, улиц; озеленение, благоустройство территории; организация работы общественного транспорта.

Те направления работы, которые имеют отсроченный результат или нацелены на определенную, достаточно узкую категорию граждан, остаются незамеченными и практически не учитываются населением. В частности, если ориентироваться на ответы респондентов, то органы МСУ не прорабатывают такие вопросы, как организация здравоохранения в населенном пункте и создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, а это именно те проблемы, которые сложно решить быстро и оперативно в силу их комплексности, необходимости учета многих факторов и подготовки большого числа управленческих решений.

Кроме того, решение этих проблем требует взаимодействия органов МСУ с другими уровнями власти, социальными институтами.

Таблица 13

Оценка жителями Тверской области результативности деятельности органов МСУ в решении проблем населенного пункта в течение последнего года (октябрь 2022 г.)

В решении каких проблем органы МСУ Вашего населенного пункта добились существенных результатов в течение последнего года?	Доля от числа опрошенных, %
Охрана правопорядка в населенном пункте	8,1
Строительство и ремонт дорог, улиц	48,5
Работа школ и детских садов	16,4
Развитие физкультуры и спорта	16,1
Работа служб социальной защиты и помощи на дому	7,0
Организация землепользования и застройки в населенном пункте	5,9
Организация досуга	8,7
Работа с детьми и молодежью	10,7
Сохранение объектов культурного наследия	9,9
Строительство и ремонт домов	9,0
Освещение улиц	26,1
Организация работы общественного транспорта	18,1
Коммунальное обслуживание	6,1
Озеленение, благоустройство территории	21,6
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	16,7
Организация здравоохранения в населенном пункте	4,6
Создание условий для развития малого и среднего предпринимательства	3,7
Ни в каких	16,3
Затрудняюсь ответить, не знаю	1,0

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Общий средний уровень удовлетворенности результатами работы органов МСУ демонстрирует и характеристика гражданами текущего положения дел в населенном пункте. Так, значительная часть респондентов склонна описывать ситуацию как нормальную (44,2 %) или кризисную (как считает другая часть опрошенных граждан), когда ситуация сложная, но возможность выхода из данного состояния есть, (29,5 %).

К радикальным оценкам ситуации в своем населенном пункте (как катастрофичной) граждане не склонны. Это позволяет говорить о том, что население даже если и не осознанно, но ощущает общий результат работы

органов МСУ, считая, что и в условиях сложных обстоятельств можно через управленческие решения найти выход. Уверенность в возможности получить результат – не менее важный аспект фактора результативности. Социальные ожидания изменений представляют собой значимый социально-психологический механизм, позволяющий реализовывать иногда даже рискованные управленческие решения за счет готовности граждан к тому, что такие решения могут быть приняты для преодоления на территории их проживания кризисной ситуации. Речь идет о так называемом кредите доверия – положительной репутации, определенном «запасе прочности» при принятии решений, когда ряд управленческих ошибок может быть списан на сложные условия их реализации.

Однако, анализируя результативность деятельности как важный фактор доверия населения к органам МСУ, следует обратить внимание и на его связь с информационным сопровождением. Освещение принимаемых решений, совершаемых действий позволяет транслировать для населения информацию не только о конечном результате, но и о подготовке к его получению. Граждане, видя готовность представителей МСУ к диалогу, открытости, могут оказать значительно больше доверия их деятельности, то есть, как уже упоминалось выше, – выразить кредит доверия. Но залогом данного кредитования выступают информационная открытость и прозрачность. Часто решения озвучиваются в публичном пространстве как свершившаяся данность, без объяснения и подготовки. Не всегда эти решения могут быть популярны у общественности. В этом случае они вызовут негодование, неудовлетворенность, активное сопротивление и утрату доверия к лицам, их принявшим.

Важность информационной открытости понятна и очевидна в плане построения доверительных отношений между властью и населением, но дискуссионным остается вопрос о том, насколько открытым должно быть административное сообщество, какую информацию должно подавать о результатах своей деятельности и как часто. По этому вопросу нет единого мнения. Результаты реализуемой органами МСУ деятельности должны доводиться до населения – это практически аксиома, не только гарантирующая создание информационного поля вокруг деятельности органов МСУ, но и за счет открытости и прозрачности влияющая на уровень доверия. Однако потенциальные объемы и полнота представляемой информации могут создать противоречивые ситуации. Например, детализация решения сложной проблемы, значимой для конкретного населенного пункта, демонстрация шагов по ее решению помогают органам МСУ продемонстрировать реальные масштабы своей работы, позволяя гражданам оценить не только конечный результат, но и промежуточные итоги. При этом информирование о слишком мелких событиях может сформировать у населения представление о незначительности такой деятельности и обесценить ее. Обесценивание – крайне негативная

тенденция в отношении анализа населением результативности работы органов МСУ. Оно не только снижает уровень доверия к ним, но и понижает авторитет их представителей.

Таким образом, можно отметить, что результативность деятельности и ее оценка гражданами являются одним из важнейших факторов формирования доверия населения к органам МСУ. Проблема заключается в том, что результаты часто не являются очевидными для населения, во многом по причине отсутствия достаточной информации. Кроме того, значительную роль в оценке работы органов МСУ играет личное взаимодействие, оно помогает понять всю сложность работы по решению проблем, увидеть ограничения, с которыми сталкиваются представители МСУ, однако, как показывают исследования, доля граждан, активно взаимодействующих с данными структурами, остается невысокой. Помимо этого, проблема восприятия результативности связана с разницей в понимании ценности тех или иных результатов, поскольку некоторые сложные и крупные проблемы могут решаться постепенно, но результативно, однако это не будет оцениваться непосредственно населением, которое лучше воспринимает конкретный, количественный, эмпирически фиксируемый ими результат (например, изменение освещения, асфальтирование дорог и тротуаров). Это приводит к своеобразному обесцениванию небольших управленческих успехов, достигнутых при решении серьезных проблем. Представителям органов МСУ приходится перераспределять ресурсы, чтобы формировать позитивное мнение у населения, демонстрируя им видимые, осязаемые результаты, даже если приходится откладывать решение более значимых вопросов.

### **3.3. Социально-политические ценности и предпочтения как фактор доверия к органам местного самоуправления**

Ценностный фактор в формировании доверия населения к органам МСУ относится к категории социально-культурных факторов, определяемых во многом той средой, теми социально-культурными контекстами, в которых растет и развивается личность. Во многом систему ценностей, в том числе и социально-политических, закладывают та социальная среда, в которой индивид живет, референтные персоны, на которых индивиды равняются при выборе своих жизненных ориентиров.

Интересный подход к анализу этого аспекта формирования доверия населения к органам МСУ затрагивает Г.В. Пушкарева, которая анализирует такую значимую для восприятия текущих социальных процессов категорию, как ожидания. Ожидания (как устойчивые формы восприятия действий других людей в контексте государственных управленческих

отношений) формируются в ходе политической социализации. Ожидания могут быть как нормативными, построенными на определенных принципах нормирования любого вида деятельности, в том числе и государственного управления, так и стереотипными, определяемыми теми стереотипами, которые отражают представления, сформировавшиеся под влиянием как собственного опыта, так и мифологем, распространенных в политической культуре общества [54, с. 162]. Таким образом, получается, что само общество, создавая и поддерживая определенную политическую культуру, непосредственно влияет на потенциально возможный уровень доверия как к власти в целом, так и к органам МСУ.

В частности, Г.В. Пушкарёва затрагивает важный аспект мифологизации в системе политической культуры. На ее взгляд, «...мифологизированные представления о государстве способны породить заведомо нереализуемые ожидания, вызывающие депривационные настроения, разрушающие саму основу доверительных отношений» [54, с. 163]. Получается, что в сознании и представлениях населения закрепляется не реальное понимание власти и ее возможностей, а некоторое мифическое понимание, наделение ее свойствами, ей не присущими или уже не присущими. Это оказывает существенное влияние и на ценностные установки граждан. Под влиянием мифологизации восприятия власти они могут искажаться и приобретать размытые очертания или соединяться в причудливые комбинации, создавая противоречивые идеологические ориентиры. Часто это выражается в наслоении ценностей, характерных для политической культуры прошлого общественного устройства, на современные реалии.

Существует и еще один аспект влияния социально-политических ценностей на уровень доверия. Г.В. Пушкарёва обозначает его как аксиологические ожидания. Их она связывает с тем, что склонность индивида к системе ценностей, характерных конкретной политической идеологии, означает его недоверие к органам власти, чья деятельность построена, на его взгляд, на других принципах. Оценка эффективности в данном случае будет построена не на объективных показателях и их анализе, а на основе ценностных ориентиров. Это объясняет, почему представители либеральной идеологии априори не будут доверять власти, которая, по их мнению, построена на авторитарных канонах. И наоборот, граждане, считающие авторитарный подход к управлению единственно правильным, принимающие ценности авторитарной системы, не будут воспринимать либеральную систему управления как жизнеспособную и эффективную.

Важным аспектом в этом вопросе является процесс формирования системы ценностей. Рассматривая факторы, воздействующие на данный процесс в текущих условиях, можно отметить, что огромную роль в последние годы на формирование и усвоение социальных ценностей стали

играть социальные сети. Молодое поколение выражает этому источнику информации гораздо большее доверие, чем традиционным СМИ, раньше попадает под влияние данного социального института. В силу определенных обстоятельств в какой-то момент социальные сети становятся не только главным источником информации, но и моральным компасом в определении того, что хорошо, а что плохо. Здесь можно обсуждать многие факторы, приведшие к такому положению дел, но результат на сегодняшний день это не изменит: практически 98 % молодежи в возрасте от 14 лет пользуются социальными сетями ежедневно, чаще всего не по одному разу в день. Они доверяют информации из интернета больше, чем информации, показанной по телевидению и публикуемой в прессе. Многие пилотажные исследования молодежной аудитории показывают данные результаты. Среди основных причин недоверия – мнение об ангажированности традиционных СМИ.

Как отмечает Г.В. Пушкарева, интернет является благоприятной средой для распространения мифологем и ценностей, формирующих ожидания граждан и связанных с государством и властью [54, с. 164]. Причинами становятся активное вовлечение политических сил в пространство социальных сетей, блогосферу; создание контента с целью формирования определенных взглядов, тиражирования политических идей; продвижение идеологии. Социальные сети позволяют вести «живую» дискуссию, демонстрировать видео- и аудиоматериалы на широкую аудиторию, продвигать свою систему ценностей через лидеров общественных мнений и популярных персон. К этому прибегают не только оппозиционные силы, как принято считать, но и партия власти. В частности, для формирования позитивного образа поправок к Конституции РФ была закуплена реклама у блогеров в различных социальных сетях, чтобы они могли донести официальное видение значения данных поправок до своей аудитории разных возрастов. А при Государственной Думе РФ был создан общественный совет блогеров, курирующий вопросы развития этой индустрии и транслирующий свою деятельность на молодую аудиторию. Данные действия показывают, что значение влияния на формирование ценностей и установок граждан, которое оказывает и может еще оказать информация в социальных сетях, не игнорируют ни одни политические силы.

Однако указанная роль интернет в формировании социально-политических ценностей граждан может считаться «палкой о двух концах». С одной стороны – современные методы и приемы трансляции политических ценностей и установок, необходимые для поддержания существующей системы государственной власти; с другой – неконтролируемость социальных сетей и контента, который может носить оппозиционный и даже радикальный характер, и никаким другим рычагом, кроме официального нормативного запрета, на него невозможно

воздействовать. К сожалению, следует признать, что правовое регулирование социальной сферы в России еще находится на достаточно низком уровне и только начинает серьезно развиваться. Кроме того, запрет ряда социальных сетей, принадлежащих корпорации Meta (признана экстремистской организацией, а ее деятельность запрещена в России), вызвал бурное обсуждение общественности и был воспринят как покушение на одну из демократических ценностей – свободу слова. Поэтому такой инструмент, как социальные сети, в контексте его влияния на формирование ценностных ориентаций и установок еще только осваивается в полной мере.

Г.В. Пушкарева отмечает еще одну проблему в контексте развития и формирования ценностей в пространстве социальных сетей и интернета. Она указывает, что специфика распространения идеологизированных дискурсов в интернете состоит в том, что каждый из них образует своеобразный ареал, пространство коммуникации пользователей, придерживающихся однотипных политических взглядов. В научной литературе данный феномен обозначается понятием «эхо-камера». Пользователи лучше понимают друг друга, когда общаются с тем, кто разделяет их идеологические взгляды и имеет аналогичные ценностные ориентации. Человеку свойственно с доверием относиться только к тем источникам информации, чей контент соответствует его политическим предпочтениям. В итоге возникает эффект замкнутого общения, когда обсуждение политики правительства осуществляется кругом лиц, разделяющих определенные политические взгляды и не желающих прислушиваться к другим мнениям [54, с. 166]. Получается, что ценности, формируемые такими «эхо-камерами», способствуют замыканию и закреплению граждан в своем сообществе, одновременно делая их невосприимчивыми к ценностям других групп, а иногда даже радикально настроенными в отношении подобных ценностей. Кроме того, постоянное воспроизводство в своем коммуникативном идеологическом пространстве определенных ценностей, их транслирование и укрепление стимулируют или стабильное доверие к органам власти, в том числе и к МСУ, или, наоборот, стабильное недоверие и негатив к их деятельности. Это приводит в том числе и к дальнейшей информационной избирательности: сторонники определенной системы ценностей, имея доступ к среде, где их взгляды разделяются безоговорочно, будут избегать информации, которая вносит когнитивный разлад в их систему ценностей, не позволяя разрушить свою «эхо-камеру», в которой им комфортно. Это поведение во многом иррационально, не соответствует принципам критического мышления, но оно комфортно для граждан. Чем старше человек, чем устойчивее его система ценностей и практики ее подкрепления, тем сложнее ему воспринимать факты и события, не вписывающиеся в нее.

В современных концепциях ценностей выделяются их разные виды и типы. Хотелось бы отметить подход М. Рокича, автора одной из первых



методик оценивания ценностных ориентаций. В своей методике он определил две группы ценностей: терминальные и инструментальные. Терминальные ценности – это убеждения в том, что конечная цель индивидуального существования стоит того, чтобы к ней стремиться (активная деятельная жизнь, жизненная мудрость, здоровье, интересная работа и т.д.); инструментальные – убеждения в том, что какой-то образ действий или свойство личности являются предпочтительным в любой ситуации (аккуратность, воспитанность, высокие запросы, исполнительность и т.д.) [26, с. 46]. Таким образом, при анализе роли ценностных ориентаций в формировании доверия необходимо учитывать как присутствие значимых для личности представлений о том, что должно быть в результате «правильного» поведения органов МСУ, так и видение того, как это должно реализовываться, с помощью каких подходов и с учетом каких интересов.

Обратившись к результатам прикладного социологического исследования, проведенного в Тверской области в октябре 2022 г., можно отметить, что в сознании населения часто между собой уживаются противоречивые представления о социально-политической сфере и деятельности власти. Об этом свидетельствует тот факт, что, выбирая между двумя дуальными формулировками, отражающими противоположные ценности, граждане часто не склонны к ярко выраженной поддержке той или иной позиции, выбирая ее примерно в равной степени. Гораздо ощутимее это различие проявляется при сравнении выбора, сделанного в пользу тех или иных ценностей представителями разных поколений.

Например, абсолютное большинство респондентов согласно с тем, что России нужна твердая рука и порядок в обществе (82,1 %). Это указывает на готовность многих к жесткой и директивной модели управления, несмотря на то что 58,5 % согласны с тем, что политические свободы и демократия важны для нашего государства. С одной стороны, это указывает на некоторое логическое противоречие, с другой – обозначает две потребности граждан и одновременно указывает на два страха: потребность в четком контроле над весьма неоднородным обществом и страх хаоса, беспредела; потребность в выборе, в свободе слова, культурных и социальных правах и свободах и страх «железного занавеса», цензуры, тотальных проверок и репрессивных мер управления. При этом, заинтересованность в «твердой руке» проявляют представители всех поколений, несмотря на то, что среди молодежи выше доля тех, кто, согласно данным этого исследования, ориентирован на либеральные ценности (табл. 14). Это является противоречием в системе социально-политических взглядов, поскольку сама концепция либерализма не предполагает возможности использования жестких методов управления.

В то же время более последовательно воспринимается гражданами такая ценность, как сменяемость власти и установка на центристскую

политическую позицию. Несмотря на то, что только 50 % граждан согласились с важностью поддержки существующей власти, даже с учетом имеющихся у нее недостатков, практически столько же (48,8 %) высказались негативно в отношении бескомпромиссной замены власти. Однако в этих дуальных позициях имеется значительная доля респондентов, затруднившихся ответить однозначно.

Таблица 14

Зависимость политических взглядов жителей Тверской области от возраста респондентов (октябрь, 2022 г.), % от опрошенных

Какие политические взгляды Вам ближе?	18–29 лет	30–54 года	55 лет и старше
Коммунистические	8,1	16,6	21,2
Социалистические	14,9	15,3	26,1
Либеральные	14,9	10,9	7,2
Консервативные	10,9	10,1	10,3
Национал-патриотические	5,4	8,8	8,3
Монархические	2,7	1,1	0,9
Анархические	0,5	0,2	0,0
Либертарианские	0,5	0,0	0,0
Никакие, я вне политики	0,0	0,2	0,3
Затрудняюсь ответить	42,1	36,8	25,8

Самый высокий уровень поддержки существующей власти демонстрируют старшее поколение (т.е. люди старше 55 лет) и граждане, имеющие детей. Эта ценность напрямую отражает уровень доверия населения существующей власти, поскольку готовность в ситуации риска принять действия органов власти, доверить им решение проблем и управление обществом достаточно высока. Возможно, причиной этого является потребность в предсказуемости и определенной безопасности, которая относится к группе базовых потребностей. В ситуации социальной неопределенности граждане могут рассматривать действующую власть как наименьшее зло, снижающее вероятность энтропии.

О некотором страхе перед хаосом и беспокойными временами говорит и тот факт, что 62 % опрошенных жителей Тверской области признали необходимость стабильности для всей страны, не ощущая потребности в переменах. При этом, согласно результатам исследований, согласие с этим высказыванием чаще демонстрируют женщины (65,1 %, у мужчин – 58,1 %), а также представители старшей возрастной группы (старше 55 лет). Среди них доля согласных с данным высказыванием – 72,4 %, среди категории 30–54 года – 61,1 %, а у молодежи в возрасте 18–29 лет – 47,1 %. В подтверждение этого утверждения говорит и другой факт: если посмотреть на данные табл. 15, то можно отметить, что 41 % не согласны с

высказыванием, что страна нуждается в переменах, но доли тех, кто согласен, и тех, кто затруднился ответить, практически идентичны.

Таблица 15

Распределение ответов на вопрос «С какими из приведенных ниже суждений Вы согласны, а с какими нет?» (октябрь, 2022 г.),  
% от опрошенных

Суждения	Согласен(а)	Не согласен(а)	Затрудняюсь ответить
При всех недостатках нынешнюю власть следует поддерживать	50,0	28,0	22,0
Нынешняя власть должна быть заменена во что бы то ни стало	22,5	48,8	28,6
России нужна твердая рука, порядок в обществе	82,1	7,5	10,5
Политические свободы и демократия – это обязательные условия существования государства	58,5	14,5	27,1
Страна больше нуждается в стабильности, чем в переменах	62,0	22,0	16,0
Страна нуждается в переменах во что бы то ни стало	30,0	41,0	29,1
Активная жизненная позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в поселении (городе, поселке, селе)	76,3	8,1	15,7
Активность жителей бесполезна и только снижает ответственность местной власти	11,9	69,5	18,6
Власть в городе и районе должна подчиняться губернатору, а губернатор должен подчиняться Президенту и Правительству России (единая вертикаль власти)	65,0	12,7	22,3
Государственная власть (федеральная и областная) должна контролировать только самые главные проблемы, а остальные вопросы на местах должны решать органы МСУ	50,3	27,5	22,2

Рассматривая установки граждан в отношении активной жизненной позиции населения и ее востребованности в современных условиях, можно отметить, что большинство согласно с важностью этой позиции для благополучия и улучшения ситуации в населенных пунктах (76,3 %). Это подтверждается и тем, что 69,5 % опрошенных категорически не согласны с тем, что активность жителей бесполезна и только снижает ответственность местной власти. Результаты исследования показывают, что граждане осознают свою ответственность за жизнь на своей территории и понимают,

что сотрудничество с властью в вопросе развития является важным. Здесь стоит обратиться к одному из социально-культурных факторов формирования доверия населения – идентичности. Как уже говорилось, идентичность проявляется в готовности действовать на благо своего сообщества (в том числе территориального) и понимании значимости совместной деятельности. Результаты исследования позволяют сделать обнадеживающий вывод, что постепенно региональная и локально-территориальные идентичности оформляются и укрепляются, становясь залогом развития гражданской активности.

Достаточно неоднозначно проявились установки граждан в отношении принципа вертикали власти во взаимоотношениях между центральной и местной властью. Так, 62 % согласились с тем, что власть в городе и районе должна подчиняться губернатору, а губернатор должен подчиняться Президенту и Правительству России, таким образом формируя единую вертикаль власти с достаточно четко выраженным принципом подчиненности.

В то же время 50,3 % согласились с другим принципом, по которому государственная власть (федеральная и областная) должна контролировать только самые главные проблемы, а остальные вопросы на местах должны решать органы МСУ. Здесь можно говорить в том числе и об определенном недоверии со стороны населения к возможности органов МСУ самостоятельно решать важные проблемы своих подконтрольных территорий. Тяга граждан к поддержке жесткой вертикали власти может иметь два неосознанных источника: во-первых, такая система информационно определена, все четко понимают, кто кому подчиняется, кто должен делать то или иное действие, кто за это будет отвечать; во-вторых, традиция политической системы в России, для которой долгое время такая вертикаль власти была очевидным способом управления территориями и носила практически культурно обусловленный характер.

О некоторой размытости и неопределенности социально-политических ценностей в современном российском обществе говорит то, что, пытаясь охарактеризовать свои политические взгляды, 34,2 % затруднились ответить (табл. 16). Следует отметить, что это достаточно высокий показатель политической и идеологической неопределенности населения. Чаще других респонденты предпочитали классифицировать свои взгляды как социалистические (18,9 %) или коммунистические (16,4 %). 10,5 % определили себя через принадлежность к либеральной идеологии, а 10,3 % респондентов указали на свою приверженность консервативным взглядам. Так, если ориентироваться на полученные результаты исследований, можно отметить, что для большинства граждан характерно ассоциировать себя с политическими взглядами, основанными на ценности сильной власти, определенном авторитаризме в политической сфере, вертикализации органов государственной власти, значительном влиянии

федеральных органов власти на события в регионе. В результате можно предположить, что средний уровень доверия к органам МСУ может быть связан не с присущими населению социально-политическими ценностями, а с их некоторым несоответствием имеющимся представлениям, ожиданиям в отношении органов МСУ на местах.

Таблица 16

Политические взгляды жителей Тверской области (октябрь, 2022 г.),  
% от опрошенных

Какие политические взгляды Вам ближе?	Доля от числа опрошенных, %
Затрудняюсь ответить	34,2
Коммунистические	16,4
Социалистические	18,9
Либеральные	10,5
Консервативные	10,3
Национал-патриотические	7,9
Монархические	1,4
Анархические	0,2
Либертарианские	0,1
Никакие, я вне политики	0,2

Сравнивая возрастные группы, можно выделить несколько особенностей.

Во-первых, среди респондентов в возрасте 18–29 лет выше показатель неопределившихся со своей политической принадлежностью (42,1 % – среди молодежи; 36,8 % – среди граждан в возрасте 30–54 лет; 25,8 % – среди граждан в возрасте старше 55 лет).

Во-вторых, молодежь, по сравнению с другими возрастными группами, чаще определяет себя через либеральную идеологию (14,9 % – среди молодежи; 10,9 % – в возрасте 30–54 лет; 7,2 % – в возрасте старше 55 лет), а старшим возрастным группам ближе социалистические взгляды (14,9 % – в возрасте 18–29 лет; 15,3 % – в возрасте 30–54 лет и 26,1 % – в возрасте старше 55 лет) и коммунистические убеждения (8,1 % – в возрасте 18–29 лет; 16,6 % – в возрасте 30–54 лет и 21,2 % – в возрасте старше 55 лет).

Соответственно, нельзя говорить о том, что либеральная идеология по уровню своей распространенности среди населения занимает ведущие позиции. Кроме того, декларирование либеральных ценностей может быть не воспринято представителями старшего поколения. Это и объясняет, что уровень доверия органам МСУ и другим уровням власти оказывается достаточно высок для ситуации, когда доминировали бы исключительно

либеральные установки. Неопределенность системы социально-политических ценностей в молодежной среде объяснима: противоречивая информация из разных источников, разные векторы в социальном окружении, поскольку молодежь не может замкнуться в своей «эхо-камере», им приходится воспринимать другие мнения в системе образования, контактировать с родителями и старшим поколением. Эта противоречивость может быть связана и с социально-психологическими особенностями данной возрастной группы. В любом из этих случаев доверие, а точнее недоверие к органам МСУ со стороны этой социальной группы, может трактоваться и как проявление социального протеста, и как выражение общей неопределенности, порождающей сомнения.

Говоря о жизненных ценностях и главных ценностных ориентирах, среди наиболее значимых для респондентов можно выделить право на бесплатную медицину и образование (эту ценность выбрали 60,8 % от общего числа опрошенных); равенство перед законом (60 %). Для половины респондентов особое значение имеют также свобода личности, права человека (55,7 %) и социальная защита граждан (52,6 %). Чуть меньше обозначился приоритет таких ценностей, как традиционная семья (48,3 %), сильная армия (45,8 %), социальная справедливость (44,1 %), защита от криминала, личная безопасность (43,1 %), равенство возможностей (37,6 %), защита от безработицы (37,4 %), неприкосновенность частной собственности (36,7 %), право на бесплатное жилье (36,1 %). Важность остальных ценностей современного общества указали около трети респондентов (табл. 17). Как можно заметить, респонденты ориентированы на социальное, демократическое государство, которое во главу угла ставит реализацию базовых социальных гарантий, консервативные ценности и ключевые права человека согласно демократическим принципам.

Сравнивая особенности ценностных ориентаций в зависимости от пола респондентов, можно обратить внимание на то, что для мужчин важны ценности, направленные больше на экономическую свободу и на укрепление сильной позиции государства, а женщины главным образом ценят социальные блага, гарантирующие спокойную и достойную жизнь на текущий момент (рис. 8). Так, среди мужчин выше (по сравнению с женщинами) доля ориентированных на ценность сильной армии (46,9 и 44,9 % соответственно); равенство возможностей (40,6 и 35,3 % соответственно) и сильную власть (33,0 и 30,3 % соответственно). Среди женщин выше доля тех, кто выбирает такие социальные ценности, как право на бесплатную медицину и образование (63,9 и 57 % соответственно); социальную защиту граждан (56,6 и 47,5 % соответственно); социальную справедливость (46 и 41,7 % соответственно); защиту от безработицы (39,8 и 34,3 % соответственно). Кроме того, среди женщин выше уровень религиозности по сравнению с мужчинами (22,2 % женщин указали

значимость для них религиозных ценностей, в то время как среди мужчин этот показатель составил 17,7 %).

Таблица 17

Социально-политические ценности жителей Тверской области  
(октябрь, 2022 г.), % от опрошенных

Что из перечисленного ниже является для Вас наиболее важным?	Доля от числа опрошенных, %
Свобода личности, права человека	55,7
Неприкосновенность частной собственности	36,7
Равенство перед законом	60,0
Равенство возможностей	37,6
Свобода частного предпринимательства	18,8
Всеобщее избирательное право	22,1
Свобода слова, печати, собраний	31,2
Свобода доступа к информации	34,1
Социальная справедливость	44,1
Социальная защита граждан	52,6
Традиционная семья	48,3
Религиозные ценности	20,2
Высокий международный авторитет государства	26,9
Сильная армия	45,8
Защита от криминала, личная безопасность	43,1
Право на бесплатную медицину и образование	60,8
Право на бесплатное жилье	36,1
Защита от безработицы	37,4
Национальные традиции	22,5
Сильная власть	31,5

*Примечание.* Вопрос с множественным выбором вариантов ответа. Относительные значения подсчитаны исходя из общего числа опрошенных респондентов. В связи с этим сумма ответов может быть не равна 100 %.

Сопоставляя выбор приоритетных ценностей в зависимости от возраста респондентов (рис. 9), можно проследить некоторую закономерность: для возраста 18–29 лет характерно отдавать приоритет ценностям либерального, демократического характера, таким как свобода личности, права человека (71,9 % – среди возраста 18–29 лет; 57,3 % – в возрасте 30–54 лет и 43,5 % – в возрасте старше 55 лет), равенство перед законом (62,4 % – среди возраста 18–29 лет; 58,8 % – в возрасте 30–54 лет и 59,9 % – в возрасте старше 55 лет); свобода слова, печати, собраний (41,6 % – среди возраста 18–29 лет; 30,6 % – в возрасте 30–54 лет и 25,6 % – в возрасте старше 55 лет); свобода доступа к информации (44,8 % – среди

возраста 18–29 лет; 34,1 % – в возрасте 30–54 лет и 27,6 % – в возрасте старше 55 лет); защита от криминала, личная безопасность (50,2 % – среди возраста 18–29 лет; 42,2 % – в возрасте 30–54 лет и 39,8 % – в возрасте старше 55 лет) и защита от безработицы (43,9 % – среди возраста 18–29 лет; 37,7 % – в возрасте 30–54 лет и 32,9 % – в возрасте старше 55 лет).

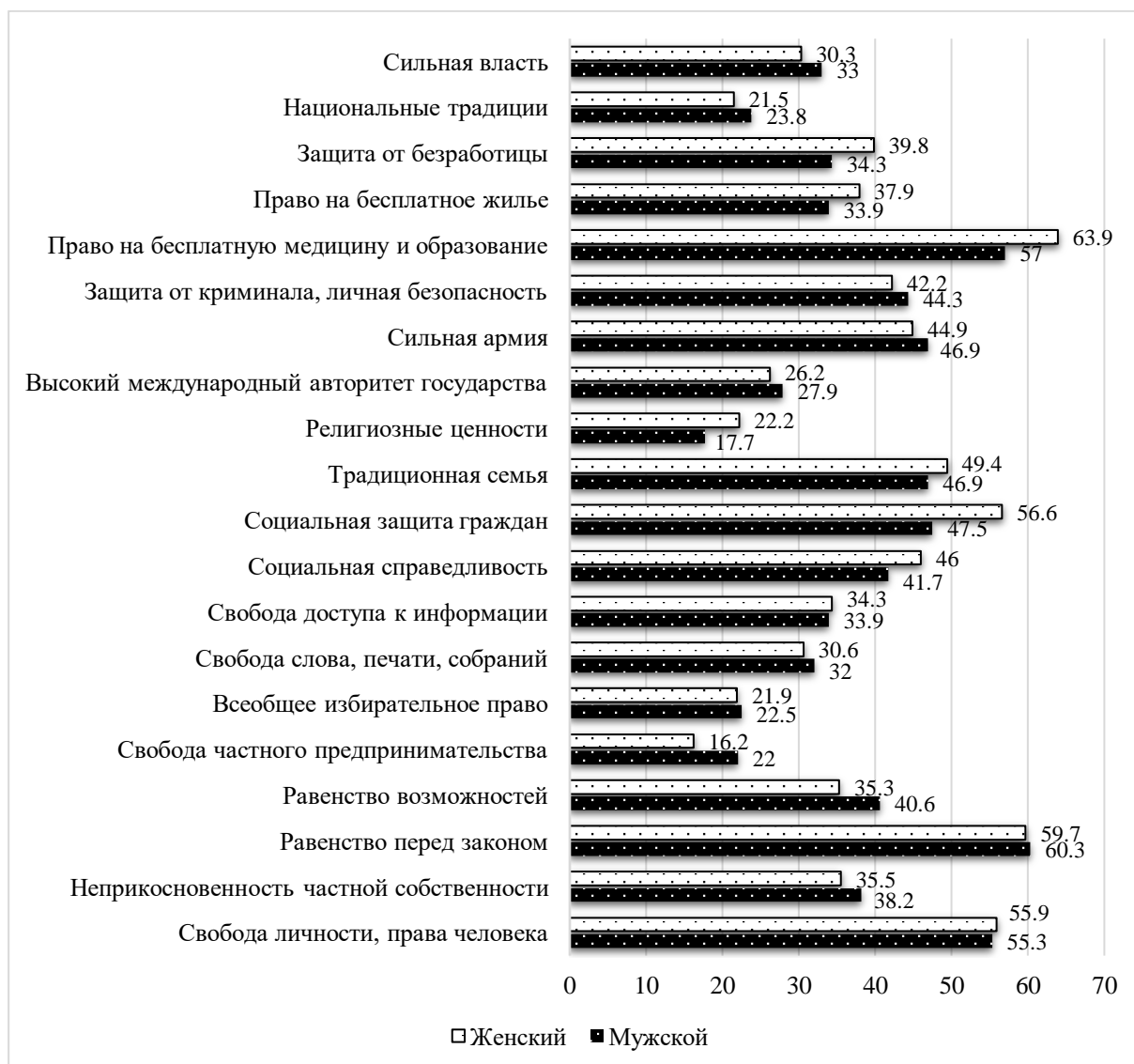


Рис. 8. Зависимость социально-политических ценностей граждан от пола респондентов (октябрь 2022 г.), % от опрошенных

Для старших возрастных групп характерно обозначение своих приоритетов через знаковые социальные гарантии, позволяющие стабильно и комфортно жить, в чем они чаще всего совпадают с младшей возрастной группой, а также консервативные ценности, такие как традиционная семья (34,4 % – среди возраста 18–29 лет; 51,5 % – в возрасте 30–54 лет и 52,6 % – в возрасте старше 55 лет) и религиозные традиции (11,8 % – среди возраста 18–29 лет; 19,8 % – в возрасте 30–54 лет и 25,9 % – в возрасте



старше 55 лет). Интересно, что для респондентов старше 30 лет оказывается гораздо важнее, чем для опрошенных в возрасте 18–29 лет такая ценность как высокий международный авторитет государства (19 % – среди возраста 18–29 лет; 27,4 % – в возрасте 30–54 лет и 31,2 % – в возрасте старше 55 лет), а для лиц, старше 55 лет еще и существенно возрастает значение сильной власти (29 % – среди возраста 18–29 лет; 29,5 % – в возрасте 30–54 лет и 35,7 % – в возрасте старше 55 лет).

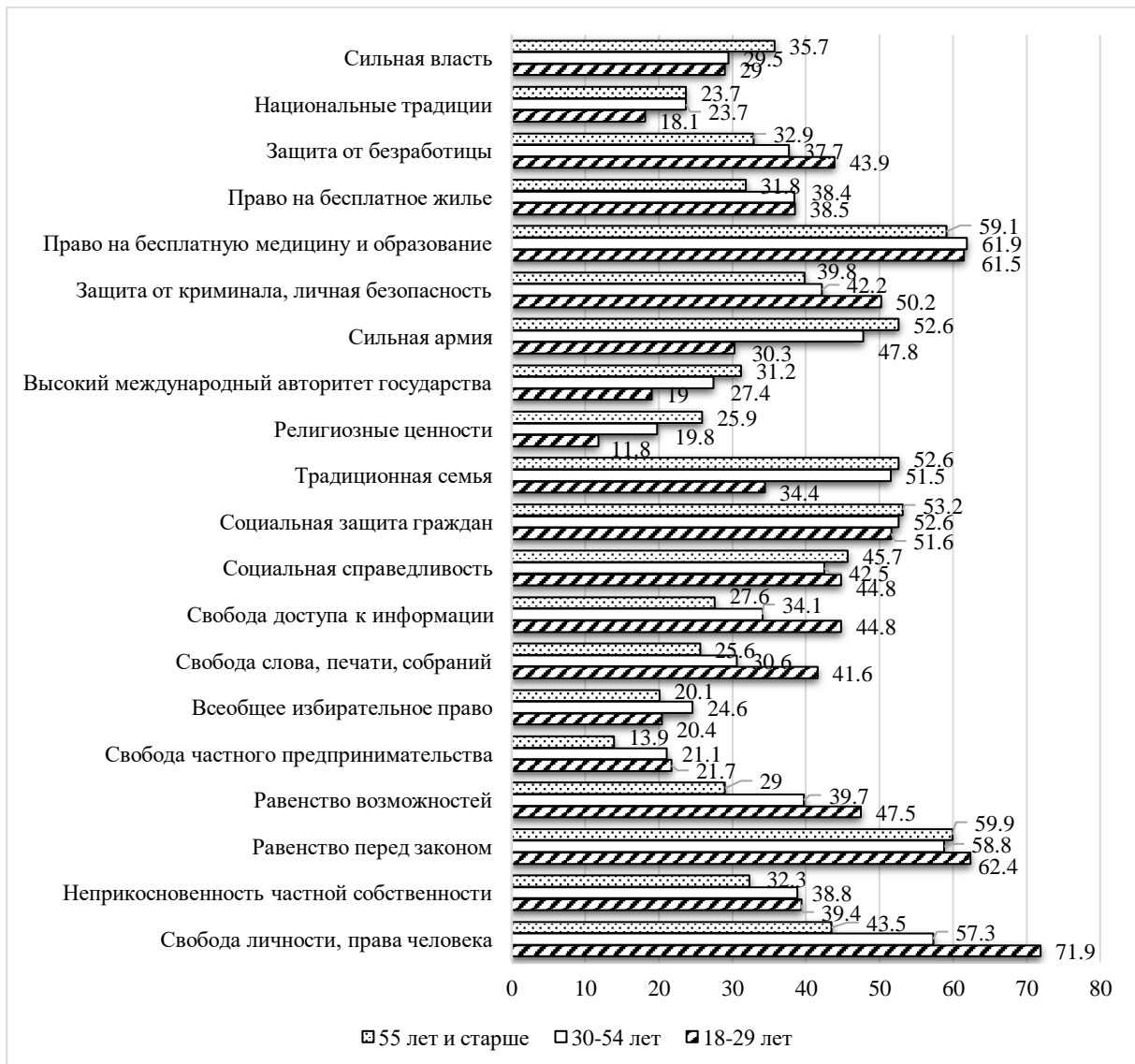


Рис. 9. Зависимость социально-политических ценностей граждан от возраста респондентов (октябрь 2022 г.), % от опрошенных

Возрастные группы 18–29 лет и 30–54 лет чаще, чем категории старше 55 лет, выделяют среди значимых ценности, связанные с экономической свободой, возможностью развития частного бизнеса и получения стабильного дохода. Это объяснимо с точки зрения приоритетов: у старшей возрастной группы налаженная стабильная жизнь, многие на пенсии или

готовятся выйти на нее, поэтому развитие собственного бизнеса не является для них приоритетным. Кроме того, старшее поколение определилось со своими политическими предпочтениями и не склонно изменять принципам.

Таким образом, анализируя систему социально-политических ценностей как основу формирования доверия населения к органам МСУ, можно отметить присущую российским гражданам склонность к авторитарным принципам роли государства в жизни общества, но с учетом ключевых аспектов демократических прав и свобод человека. Кроме того, для населения крайне важно поддержание и развитие принципов социального государства, т.е. нацеленность органов МСУ на создание благоприятных социальных условий для жизнедеятельности населения. Именно сочетание этих проявлений в системе функционирования органов МСУ способно повысить уровень доверия к ним граждан за счет соответствия их ожиданиям, в том числе и в аксиологическом плане. Для граждан важны коллективная деятельность, активность и участие в совместном решении проблем территорий. Это может вступать в противоречие с мнением представителей либерально настроенного научного сообщества, утверждающего, что коллективные установки отходят на второй план в системе ценностей россиян. Однако для граждан коллективная деятельность не является пережитком прошлого, это форма реализации социальной идентичности (региональной и локально-территориальной), значимая ценность, повышающая уровень доверия к органам МСУ. Сплоченное сообщество, вовлеченное в совместные формы деятельности, гораздо больше склонно доверять руководящим структурам, воспринимая их как неотъемлемую часть своей социальной группы. Чувство сопричастности важно для граждан. Понимание, где «свои» и «чужие», систематизация своего социального пространства позволяют упорядочить социальные отношения. Именно поэтому ценности совместности оказываются значимыми.

Ценности являются важным фактором доверия населения к органам МСУ. Учет доминирующих ценностей и установок при формировании органов МСУ и определении принципов их работы способен не только повысить уровень доверия к ним, но и повлиять на то, чтобы граждане активно решали общие проблемы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теоретико-методологический анализ феномена доверия, осуществленный авторами монографии, показал, что доверие представляет собой сложное многомерное явление, исследование которого носит междисциплинарный и полипарадигмальный характер. Анализ проблемы доверия предполагает использование различных подходов: социологического, психологического, социально-психологического, антропологического, философского, политологического, экономического и др. В зависимости от специфики подхода доверие понимается как отношение, как ожидание, связывается с ситуациями риска и неопределенности будущего. Для социологического подхода характерно понимание доверия как одного из условий человеческого взаимодействия и социального порядка, состоящего в ожидании того, что в ситуации неопределенности человек, организация или социальный институт, которому оказывается доверие, будут действовать предсказуемым образом, квалифицированно и во благо тех, кто им доверяет. Подчеркивается амбивалентность природы доверия.

Многомерность феномена доверия определяет такую присущую ему черту как видовое разнообразие, которое привело к формированию различных научных подходов к его классификации. Исследователями предложены типологии доверия, опирающиеся на различные критерии: объект доверия, уровень доверия, сфера его приложения, направленность доверия, основание доверия и др. Разрабатываются комплексные типологии, предлагаются типологические модели доверия, опирающиеся на комплекс критериев.

Одним из видов доверия является доверие к органам МСУ, которое по своим характеристикам является близким политическому доверию, доверию к органам власти, но имеет и свою специфику, которая определяется природой самого феномена МСУ. Характерные черты данного вида доверия: оно имеет обобщенный характер; типологически соотносится с институциональным доверием; базируется на ожиданиях, что муниципальные структуры будут функционировать эффективно, а исполнители функций в них будут действовать профессионально, в соответствии с законами и нормами морали; представляет собой генерализованный тип доверия, в рамках которого институту предоставляется символический кредит доверия со стороны населения; влечет за собой добровольное участие граждан в коллективной деятельности.

Природа доверия граждан к органам МСУ определяется спецификой природы самого МСУ как социального института и особенностями проявления его сущностных характеристик в России, а также характером ценностных ориентаций представителей российского общества.

Идеально-типические характеристики МСУ, представления о которых формировались в ходе многовековых дискуссий философов и ученых, концентрированно представлены в таком международном правовом документе, как Европейская хартия местного самоуправления. К ним относятся формирование местным сообществом из своих представителей органов публичной власти; доминирование в муниципальной системе представительного органа; самостоятельность деятельности муниципальных органов в решении вопросов местного значения; деятельность в интересах местного сообщества; ответственность за результаты деятельности перед местным сообществом; наделение муниципалитетов ресурсами для решения вопросов местного значения. Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность МСУ в России, показал противоречивость нормативно-правового регулирования функционирования этого института, что отражается и на практике правоприменения. Законодательно муниципальная система в России отделена от государственной власти, самостоятельна в пределах своих полномочий. Однако в самом законодательстве заложены основы для влияния государственной власти на формирование органов МСУ, а также на их деятельность через различные механизмы, в том числе ресурсно-финансовые, что влечет за собой возникновение ответственности органов МСУ за свою работу именно перед органами государственной власти. В силу такого регулирования самостоятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения в значительной степени ограничена, снижена их способность оперативно и независимо от государственных органов защищать интересы граждан. Такое положение дел сказывается на уровне доверия жителей российских муниципалитетов к органам МСУ. Особенно усиливается подобное влияние в силу доминирования в системе ценностных ориентаций россиян представления о сильной власти, способной навести порядок в обществе и решить проблемы граждан (патерналистские ориентации).

В ходе исследования было выявлено, что на доверие населения к органам МСУ оказывает влияние совокупность объективных и субъективных факторов. Среди них как факторы, имеющие фундаментальный характер, служащие основаниями для формирования определенного типа и характера доверия (система ценностей, сформировавшаяся под влиянием исторических условий, особенности функционирования института МСУ), так и факторы контекстного ряда (социально-экономическая, политическая и культурная ситуация в стране) и личностные факторы (статусные характеристики членов местных сообществ, их представления, установки, модели поведения).

Выявлена довольно устойчивая взаимосвязь доверия населения к органам МСУ и его гражданской активности. Доверие усиливает эту активность, под его влиянием происходит рост участия граждан в разнообразных практиках МСУ, но и сама активность (в тех видах деятельности, которые приносят результат) стимулирует рост доверия к местной власти. В тех же случаях, в которых граждане сталкиваются с неэффективностью и с правонарушениями (например, коррупцией), доверие к муниципальной власти снижается.

В науке сложились разные подходы к измерению доверия. Выделяют психологические методики, ориентированные на измерение доверия индивидов к себе, другим людям и т.д. (индивидуализированные), и социологические методики, которые позволяют измерять институциональное доверие, в том числе к органам власти и МСУ. Ключевые показатели, которые используются для измерения уровня доверия к политической власти и органам МСУ:

- 1) социально-экономические критерии;
- 2) экспериментальные показатели;
- 3) социологические методы;
- 4) формы политической активности граждан;
- 5) косвенные показатели.

В социологии используются такие подходы как индексологический, деятельностный. Признано эффективным развитие деятельностного подхода к оценке уровня доверия населения. Необходимо составление сложного социологического инструментария, позволяющего рассмотреть разные аспекты вовлеченности граждан в жизнь общества тех или иных территорий. Такой инструментарий позволит обратиться к расчету индексов, как устоявшейся исследовательской практики, и затронуть ключевые проявления доверия на основе положения о значимости человеческого потенциала для развития территории.

Прикладное социологическое исследование было проведено авторами монографии в одном из типичных субъектов РФ – Тверской области. В регионе было зафиксировано наличие тенденций, аналогичных общероссийским: постепенного перехода от двухуровневой модели территориальной организации МСУ к одноуровневой; встраивания органов МСУ в систему властно-управленческой вертикали за счет повсеместного использования конкурсной модели избрания глав МСУ; распространения ликвидации собственных администраций муниципалитетов поселенческого уровня; сокращения возможностей для участия граждан в самоуправленческих практиках (в частности, сужения сферы применения процедур прямых выборов).

Исследование в регионе проводилось по специально разработанной программе и с использованием специально разработанного инструментария, учитывающего требования индексологического и деятельностного подходов к измерению доверия. Полученные в ходе исследования результаты позволяют говорить о достаточно низком уровне доверия населения к органам МСУ, особенно по сравнению с уровнем доверия к Президенту РФ, Правительству РФ, главе субъекта РФ. Предположительно, доверие к власти и МСУ имеет в значительной степени персонифицированный характер. В последние годы фиксируется рост доверия граждан к органам власти и МСУ. Более того, на муниципальном уровне четко проявляется тенденция к деперсонификации доверия, к росту институционального доверия.

Среди факторов, положительно влияющих на доверие населения к органам МСУ, выявлены:

- высокая эффективность и результативность работы органов муниципальной власти;

- знания, опыт и профессионализм их работников;

- представительство интересов местного сообщества и решение проблем жителей муниципалитета.

Наиболее ярко действие последнего фактора проявляется в отношении представительного органа МО (депутаты избраны жителями и представляют их интересы). Значительна роль такого фактора, как информационная открытость органов МСУ для граждан. Довольно значимым фактором (для некоторых групп населения и типов МО) является формирование органов МСУ из представителей местного сообщества («свои» люди, из местных).

Факторами, оказывающими негативное воздействие на доверие населения к органам МСУ, являются:

- низкая эффективность и результативность работы муниципальных структур;

- неспособность (или нежелание) защищать интересы жителей и решать их проблемы (чаще указывается в отношении главы МО);

- неоправдание ожиданий жителей (чаще указывается в отношении депутатов, которые не выполняют предвыборные обещания);

- информационная закрытость органов МСУ;

- некомпетентность и коррумпированность муниципальных служащих.

Кроме вышеназванного, была выявлена зависимость уровня и характера доверия населения к органам МСУ от статусных, социально-демографических характеристик жителей муниципалитетов, а также их личностных качеств и свойств (представлений, ожиданий, установок, ценностных ориентаций, моделей поведения, участия в самоуправленческих практиках). Были выделены группы населения, имеющие особенности в проявлении доверия к органам МСУ:

- 1) сотрудники бюджетного сектора;
- 2) представители бизнеса, самозанятые (а также обеспеченные материально граждане);
- 3) представители молодежи;
- 4) представители общественных организаций, сектора НКО;
- 5) представители старшей возрастной группы, пенсионеры;
- 6) малообеспеченные граждане;
- 7) категория незанятых в общественном производстве (безработные, домохозяйки).

Также были представлены данные об особенностях проявления доверия к органам МСУ в различных типах МО:

- 1) в ПГТ (городских поселениях в составе муниципальных районов);
- 2) сельских поселениях (в составе муниципальных районов);
- 3) малых или средних городах (городских поселениях в составе муниципальных районов);
- 4) городских округах (функционирующих в рамках двухуровневой муниципальной системы – городах Тверь, Торжок);
- 5) городских округах (укрупненных МО, функционирующих в рамках одноуровневой муниципальной системы);
- 6) муниципальных округах (укрупненных МО, функционирующих в рамках одноуровневой муниципальной системы).

Были определены возможные способы повышения доверия граждан к органам МСУ:

1. При формировании органов МСУ необходим учет институциональных особенностей этого уровня публичного управления:
  - а) использование процедуры прямых выборов для тех институтов, которые допускают применение подобных механизмов (представительный орган МО, глава МО);
  - б) преимущественное формирование органов МСУ из местных жителей («своих»);
  - в) совершенствование процедуры отбора и подбора сотрудников в органы МСУ, учет как профессиональных, так и личностных качеств кандидатов;
  - г) создание эффективных механизмов контроля деятельности и отзыва представителей органов МСУ.
- 2) Обеспечение большей информационной открытости и прозрачности деятельности органов МСУ:
  - а) организация личных встреч с гражданами;
  - б) освещение деятельности органов МСУ и ее результативности в СМИ;

в) взаимодействие с гражданами через социальные сети;  
г) ведение собственных сайтов и регулярное обновление информации на них.

3. Внедрение в практику взаимодействия с населением регулярных публичных отчетов представителей органов МСУ перед гражданами о своей деятельности, ее результативности, пробелах в ее осуществлении и путях решения проблем (с организацией обратной связи, возможностью задать вопросы и отметить проблемы), что будет формировать у граждан чувство сопричастности к управлению муниципалитетом.

4. Создание специализированного сайта для обращений граждан со стороны каждого органа МСУ с информацией о дате, предмете обращения и сведениями о реакции со стороны муниципального органа и ее результативности (необходимо обеспечение предварительного информирования жителей муниципалитета о начале работы подобного сайта).

5. Деятельность по повышению качества предоставления муниципальных услуг населению, следование принципу приоритетности интересов местного населения в работе каждого органа МСУ, проведение мероприятий в муниципалитете с учетом интересов граждан.

6. Привлечение населения к участию в различных практиках МСУ: проектах по благоустройству; публичных слушаниях; работе общественных советов и др.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Алексеева А.Ю. Феномен личностного доверия в ситуации институционального займа: автореф. на соиск. ученой степ. канд. соц. наук: 22.00.04. Новосибирск: ОАО «НИИсистем», 2007. 25 с.
2. Андрущенко А.И. Анализ и систематизация научных подходов к формированию типологии доверия (опыт библиографического анализа) // Социологические исследования. 2013. № 8. С. 126–135.
3. Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13–20.
4. Баженова О.И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 17–26.
5. База результатов опросов Архивариус. URL: <https://bd.wciom.ru/> (дата обращения: 20.10.2022).
6. Барчунова Т.В. Доверие // Большая российская энциклопедия: в 30 т. Т. 1. М.: Большая российская энциклопедия, 2004. URL: <https://bigenc.ru/> (дата обращения: 04.12.2022).
7. Биджиев А.С. Практические рекомендации оценки доверия граждан к профессиональной деятельности муниципальных служащих // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 11. С. 1–12. URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 14.10.2022).
8. Быстрянец П.С. Социологический взгляд на феномен доверия // Известия СПбГЭУ. 2017. № 4 (106). URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 07.11.2022).
9. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Никитина А.С. Состояние и проблемы гражданского участия молодежи в местном самоуправлении: экспертный анализ // Муниципалитет: экономика и управление. 2021. № 1 (34). С. 66–75.
10. Верпатова О.Ю. Тверской регион в русле воззрений М. Хайдеггера: «Простор – место – местность» // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2016. № 4 (72). С. 17–22.
11. Вершинин С.Е. Феномен недоверия в контексте постсоветского общества: к постановке проблемы // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии

- наук. Екатеринбург. 2001. № 2. С. 58–72. URL: <https://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2001/4.pdf> (дата обращения: 05.11.2022).
12. Владимир Путин: оценки работы, отношение. Показатели работы президента и отношение к нему // Фонд общественного мнения: Официальный сайт. URL: <http://fom.ru/posts/10946> (дата обращения: 27.10.2022).
13. Гидденс Э. Последствия современности / пер. с англ. Г.К. Ольховикова; Д.А. Кибальчича; вступ. статья Т.А. Дмитриева. М.: Издательская и консалтинговая группа «Праксис», 2011. 352 с.
14. Глебов Н.А., Некрасова С.М. Проблема доверия населения органам власти в России // Исследования молодых ученых: материалы XVI Междунар. науч. конф. (г. Казань, январь 2021 г.) / под ред. И.Г. Ахметова и др. Казань: Молодой ученый, 2021. С. 59–62.
15. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1. СПб.: Типография М.О. Вольфа, 1880. 723 с.
16. Дворянов А.А. Доверие в системе социального управления: автореф. на соиск. ученой степ. канд. соц. наук: 22.00.08. М.: Издательство и типография Российского государственного института интеллектуальной собственности, 2006. 22 с.
17. Дементьев И.А. Радиус доверия сельского населения Архангельской области // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 26–31.
18. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества: коллективная монография / отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: НИУ ВШЭ, 2013. 564 с.
19. Доверие к власти в республике Адыгее и Краснодарском крае (по результатам прикладного исследования) / З.А. Жаде, А.Ю. Шадже, С.А. Ляужева, Н.А. Ильинова, Е.С. Куква // Вестник Адыгейского Государственного Университета. 2020. Вып. 4 (269). С. 104–121.
20. Доверие общественным институтам. URL: <https://www.levada.ru/> (дата обращения: 22.10.2022).
21. Жаде З.А. Доверие к власти в Республике Адыгее и Краснодарском крае (по результатам прикладного исследования) // Гуманитарий Юга России. 2021. № 5 (51). С. 122–131.

22. Журавлева Л.А. Связь общительности личности и доверия к людям: автореф. на соиск. ученой степ. канд. псих. наук: 19.00.01. М.: МПГУ, 2004. 19 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/svyaz-obshchitelnosti-lichnosti-i-doveriya-k-lyudyam/read> (дата обращения: 05.11.2022).
23. Заболотная Г.М. Феномен доверия и его социальные функции // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2003. № 4-5. С. 79–85.
24. Звоновский В. Повседневное безличное доверие как фактор хозяйственной деятельности // Социальная реальность. 2008. № 7. С. 133–151. URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 06.11.2022).
25. Ильин Е.П. Психология доверия. СПб.: Питер, 2013. 288 с.
26. Ильичева Л.Е., Лапин А.В. Ценностные и социальные детерминанты устойчивого развития российских регионов в эпоху глобальной цивилизационной деформации: монография. М.: Проспект, 2022. 344 с.
27. Институциональное доверие и развитие гражданского общества в Алтайском крае / С.Г. Максимова, О.Е. Ноянзина, Д.А. Омельченко, О.В. Суртаева // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2017. № 6 (152). С. 185–198.
28. Как управлять Россией. Социология одного города / под. ред. В.В. Федорова. М.: Алгоритм, 2009. 192 с.
29. Киселев В.О. Трансформация представлений о доверии как социальном конструкте в общественно-политических науках // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 3 (53). С. 98–102. URL: [https://www.gramota.net/articles/issn\\_1997-292X\\_2015\\_3-2\\_25.pdf](https://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2015_3-2_25.pdf) (дата обращения: 08.11.2022).
30. Козырева П.М., Смирнов А.И. Политическое доверие в России: некоторые особенности и проблема оптимальности // Вестник Института социологии. 2015. № 1 (12). С. 79–99.
31. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс. 1997–2022. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 01.10.2022).
32. Кризис доверия населения к органам местного самоуправления в Российской Федерации: причины, динамика и способы преодоления / Д.П. Соснин, Е.О. Сониная, Р.В. Петухов [и др.] // Участие населения в

государственном и муниципальном управлении: учебное пособие / под общ. ред. Д.П. Соснина. М.: Проспект, 2021. С. 146–155.

33. Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия. М.: Институт психологии РАН, 2008. 564 с.

34. Ластовкина Д.А. Феномен социального недоверия: анализ теоретических подходов и региональная практика исследования // Проблемы развития территории. 2016. Вып. 1 (81). С. 175–188.

35. Латов Ю.В. Институциональное доверие как социальный капитал в современной России (по результатам мониторинга) // Полис. Политические исследования. 2021. № 5. С. 161–175.

36. Лексин В.Н. Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 65–76.

37. Леонова И.Ю. Доверие: понятие, виды и функции // Философия. Психология. Педагогика. 2015. Т. 25. Вып. 2. С. 34–41.

38. Литвинцева Е.А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2. С. 21–29.

39. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007. 641 с.

40. Любин В.П. Дискуссия о гражданском обществе в новой России // АПЕ. 2003. № 2. С. 125–154.

41. Малкина М.Ю., Овчинников В.Н., Холодилин К.А. Институциональные факторы политического доверия в современной России // Journal of Institutional Studies. 2020. № 12 (4). С. 77–93.

42. Международные и отечественные методики определения индексов доверия к экономике / О.В. Таханова, Ж.Д. Цыбикдоржиева, Г.Е. Алексеева, А.Р. Цыренов // Интернет-журнал «Науковедение». 2017. Т. 9. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/136EVD617.pdf> (дата обращения: 20.10.2022).

43. Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 98–119.

44. Местное самоуправление в России: теория и современные социальные практики: монография / Э.Ю. Майкова [и др.]; под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: ТвГТУ, 2016. 208 с.

45. Метафора доверия: «зонтичный эффект» в мировой науке / В.А. Давыденко, Г.Ф. Ромашкина, Е.В. Андрианова, Д.В. Лазутина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 127–142.
46. Мышляева Т.В. Доверие в современном обществе: подходы к анализу // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2006. № 1. С. 301–307.
47. Обращение Президента России к гражданам и рейтинги институтов власти. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheski-obzor/obrashhenie-prezidenta-rossii-k-grazhdanam-i-rejtingi-institutov-vlasti-11> (дата обращения: 21.10.2022).
48. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 2000. 940 с.
49. Особенное мнение о местном самоуправлении 1992–2002. Центр политической конъюнктуры России. Анализ опросов общественного мнения. С. 4–12. URL: <http://www.zircon.ru/> (дата обращения: 10.11.2022).
50. Отвагина И.Е., Брокерт А.В., Гончарова А.В. Пути повышения уровня доверия к власти на региональном уровне // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8. С. 342–346.
51. Петухов Р.В. Доверие российского общества к органам местного самоуправления // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 61–75.
52. Петухов Р.В. Если связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // Местное право. 2020. № 3. С. 27–34.
53. Проект «Граждане оценивают местное самоуправление – 2005»: Аналитический отчет по результатам исследования. М., 2005 // Исследовательская группа «ЦИРКОН». Официальный сайт. URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/fa3/050701.pdf> (дата обращения: 18.10.2022).
54. Пушкарева Г.В. Доверие в публичном пространстве государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 151–175. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/doverie-v-publichnom-prostranstve-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer> (дата обращения: 27.10.2022).

55. Региональные модели местного самоуправления в современной России: монография / Э.Ю. Майкова [и др.]; под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: ТвГТУ, 2020. 212 с.
56. Рейтинги доверия/недоверия институтам власти // База данных ФОМ (электронная версия). URL: [https://bd.fom.ru/report/cat/pow\\_rei/d033297](https://bd.fom.ru/report/cat/pow_rei/d033297) (дата обращения: 20.10.2022).
57. Рейтинги доверия политикам, оценки работы президента и правительства, поддержка политических партий. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/reitingi-doverija> (дата обращения: 21.10.2022).
58. Реутов Е.В. Политическое доверие в региональном пространстве // Научные ведомости БелГУ. Сер. «История. Политология. Экономика. Информатика». 2011. № 7 (102). Вып. 18. С. 265–272.
59. Реутов Е.В. Факторы формирования социального доверия и недоверия в российском обществе // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 1. С. 12–20.
60. Реутов Е.В., Реутова М.Н. Доверие к муниципальной власти и интеграция социального пространства местного сообщества // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 5. С. 12–21.
61. Ромашкина Г.Ф., Давыденко В.А., Ушакова Ю.В. Обобщенное доверие: концептуализация и измерение // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2018. Т. 11. Вып. 4. С. 464–486.
62. Российское гражданское общество сегодня: дискуссия // Общественные науки и современность. 2002. № 6. URL: <https://www.hse.ru/news/> (дата обращения: 29.10.2022).
63. Россияне о местных руководителях / А. Петрова, А. Черняков, С. Климова, Е. Ядова // База данных ФОМ. URL: <https://bd.fom.ru/report/map/of19990506> (дата обращения: 20.10.2022).
64. Селигмен А. Проблема доверия / Перевод с англ. И.И. Мюрберг, Л.В. Соболевой. М.: Идея-Пресс, 2002. 256 с.
65. Скрипкина Т.П. Доверие как социально-психологическое явление: автореф. на соиск. ученой степ. д-ра психол. наук: 19.00.05. Ростов н/Д: РГПУ, 1998. 46 с.

66. Скрипкина Т.П. Психология доверия. М.: Академия, 2000. 264 с. URL: <https://djvu.online/file/6eGjZ0tI5ddJk> (дата обращения: 05.11.2022).
67. Тамбовцев В.В. Категория доверия в исследованиях менеджмента // Российский журнал менеджмента. 2018. № 16 (4). С. 577–600.
68. Терин Д.Ф. Конструкция политического доверия в России: эффективность и справедливость политических институтов // Социологический журнал. 2018. Т. 24. № 2. С. 90–109.
69. Трофимова И.Н. Гражданский активизм в современном российском обществе: особенности и локализации // Социологические исследования. 2015. № 4. С. 72–77.
70. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.
71. Уваров А.А. О роли государства в формировании гражданского общества // Юридические исследования. 2013. № 7. С. 1–40. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_8782.html](http://e-notabene.ru/lr/article_8782.html) (дата обращения: 27.10.2022).
72. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 1997–2022. URL: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 01.10.2022).
73. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ (последняя редакция) «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Президент России: Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12212> (дата обращения: 10.10.2022).
74. Федотова В.А. Доверие к власти у современной российской молодежи: роль ценностей и этнической идентичности // Политика и общество. 2022. № 2. С. 14–27.
75. Фетюков А.В. Подходы к изучению доверия в современной науке: основные теоретические направления и взгляды // NovaUm. 2020. № 27. С. 151–158.
76. Фролова Е.В., Рогач О.В. Факторы формирования доверия к местной власти в Российской Федерации на современном этапе // Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 4. С. 719–740. URL: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-4-719-740> (дата обращения: 29.10.2022).

77. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. М.: АСТ: Ермак, 2004. 730 с.
78. Черницына Е.Н. Измерение политического доверия: методы и критерии // Вестник Забайкальского государственного университета. 2015. № 12 (127). С. 63–70.
79. Штомпка П. Доверие – основа общества / пер. с пол. Н.В. Морозовой. М.: Логос, 2012. 440 с.
80. Coleman J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. P. 95-120. URL: <https://www.jstor.org/stable/2780243> (дата обращения: 29.10.2022).
81. Edelman: политики и журналисты растеряли доверие потребителей. URL: <https://adindex.ru/news/researches/2022/01/21/302215.phtml> (дата обращения: 12.10.2022).
82. European Charter of Local Self-Government ETS No. 122 (Strasbourg, 15.X.1985) // European Treaty Series. 1985. No. 122. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/122.doc> (дата обращения: 30.10.2022).
83. Mishler W., Rose R. What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies // Comparative Political Studies. 2001. No. 34 (1). P. 30–62.
84. Möllering G. The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension // Sociology. 2001. No. 35 (2). P. 403–420.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Бланк интервью

Кафедра социологии и социальных технологий  
Тверского государственного технического университета приглашает Вас  
принять участие в опросе, посвященном исследованию доверия  
российских граждан к органам МСУ и участия жителей российских  
муниципалитетов в жизни своих населенных пунктов.

Ваши ответы анонимны, будут использоваться только в обобщенном виде.  
Опрос займет не более 15 минут. Заранее благодарим Вас за участие!

**1. В каком районе (городском/муниципальном округе) Тверской области Вы проживаете в настоящее время? (пожалуйста, напишите)\_**

**2. Укажите, пожалуйста, название населенного пункта, в котором Вы сейчас проживаете (пожалуйста, напишите)\_\_\_\_\_**

**3. Укажите, пожалуйста, Ваш основной род занятий в настоящее время. Выберите только один вариант ответа.**

1. Руководитель коммерческой организации.
2. Сотрудник коммерческой организации.
3. Руководитель бюджетной организации.
4. Сотрудник бюджетной организации.
5. Руководитель общественной организации, НКО.
6. Сотрудник общественной организации, НКО.
7. Работник местной (районной, городской, сельской) администрации.
8. Имею собственное дело, предприниматель.
9. Самозанятый.
10. Домохозяйка.
11. Безработный.
12. Военнослужащий.
13. Сотрудник правоохранительных органов.
14. Учащийся, студент.
15. Пенсионер.
16. Другое (укажите, что именно)\_\_\_\_\_

**4. О деятельности каких органов власти, должностных лиц и организаций Вы знаете больше всего? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Президент РФ.
2. Правительство РФ.
3. Государственная Дума РФ.
4. Судебные органы.
5. Губернатор Тверской области.
6. Правительство Тверской области.

7. Законодательное собрание Тверской области.
8. Глава (мэр) Вашего муниципалитета (района, округа, города, сельского поселения).
9. Администрация Вашего муниципалитета (района, округа, города, сельского поселения).
10. Представительный орган муниципалитета (городская дума, местный совет депутатов).
11. Политические партии.
12. Общественная палата Тверской области.
13. Общественные организации, НКО.
14. Уполномоченные по правам человека, ребенка, предпринимателей.
15. Религиозные организации.
16. Полиция, вооруженные силы.
17. Никаких.

0. Затрудняюсь ответить.

**5. Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Президент РФ.
  2. Правительство РФ.
  3. Государственная Дума РФ.
  4. Глава (мэр) Вашего муниципалитета (района, округа, города, сельского поселения).
  5. Администрация Вашего муниципалитета (района, округа, города, сельского поселения).
  6. Представительный орган Вашего муниципалитета (городская дума, местный совет депутатов).
  7. Губернатор Тверской области.
  8. Правительство Тверской области.
  9. Законодательное собрание Тверской области.
  10. Никаким.
0. Затрудняюсь ответить.

**6. Доверяете ли Вы в целом органам местного самоуправления (главе Вашего муниципалитета, местной администрации, местным депутатам)?**

1. Безусловно доверяю.
  2. Скорее доверяю.
  3. Скорее не доверяю.
  4. Безусловно не доверяю.
0. Затрудняюсь ответить.

**7. Доверяете ли Вы главе Вашего муниципалитета?**

1. Безусловно доверяю (*Переход к вопросу № 8*).
2. Скорее доверяю (*Переход к вопросу № 8*).

3. Скорее не доверяю (*Переход к вопросу № 9*).

4. Безусловно не доверяю (*Переход к вопросу № 9*).

0. Затрудняюсь ответить (*Переход к вопросу № 10*).

**8. Почему Вы доверяете главе Вашего муниципалитета?** *Можно выбрать несколько ответов.*

1. Представляет интересы народа.

2. Это «свой» человек, из местных.

3. Обладает нужными знаниями и опытом, работает профессионально.

4. Честный и справедливый.

5. Берет на себя ответственность за результат.

6. Работает открыто, информирует о своей деятельности.

7. Я слышал(а) хорошие отзывы.

8. Умеет убедительно говорить.

9. Показал хорошие результаты в ходе предыдущей работы.

10. Всё делает по закону.

11. Выполняет свою работу в соответствии с требованиями к своей должности.

12. Я лично знаком(а) с главой.

13. Испытываю симпатию к этому человеку.

14. Иное (*укажите, что именно*) \_\_\_\_\_

**9. Почему Вы не доверяете главе Вашего муниципалитета?** *Можно выбрать несколько вариантов ответа.*

1. Считаю, что глава не справляется со своими обязанностями.

2. Плохо подбирает и контролирует подчиненных.

3. Дает обещания и не выполняет их.

4. Не решает проблемы жителей.

5. Он «чужак», не заинтересован в развитии нашего муниципалитета.

6. Замешан в работе, не информирует о своей деятельности.

7. Замешан в кумовстве и коррупции.

8. Производит впечатление некомпетентного человека.

9. Я слышал(а) плохие отзывы.

10. Испытываю личную антипатию.

11. Иное (*укажите, что именно*) \_\_\_\_\_

**10. Доверяете ли Вы администрации Вашего муниципалитета?**

1. Безусловно доверяю (*Переход к вопросу № 11*).

2. Скорее доверяю (*Переход к вопросу № 11*).

3. Скорее не доверяю (*Переход к вопросу № 12*).

4. Безусловно не доверяю (*Переход к вопросу № 12*).

0. Затрудняюсь ответить (*Переход к вопросу № 13*).

**11. Почему Вы доверяете администрации Вашего муниципалитета?** *Можно выбрать несколько ответов.*

1. Сотрудники представляют интересы жителей, решают их проблемы.

2. Там работают «свои» люди, из местных.

3. Обладают нужными знаниями и опытом, работают профессионально.
4. Сотрудники честные и справедливые.
5. Берут на себя ответственность за результат.
6. Работают открыто, информируют о своей деятельности.
7. Я слышал(а) хорошие отзывы.
8. Они умеют убедительно говорить.
9. Показали хорошие результаты работы.
10. Всё делают по закону.
11. Выполняют свою работу в соответствии с требованиями к своим должностям.
12. Я лично знаком(а) с некоторыми сотрудниками.
13. Испытываю симпатию к некоторым сотрудникам.
14. Иное (*укажите, что именно*) \_\_\_\_\_

**12. Почему Вы не доверяете администрации Вашего муниципалитета?**

*Можно выбрать несколько ответов.*

1. Администрация не справляется с обязанностями.
2. Сотрудники подобраны не в соответствии с компетенциями, контроль за их работой слабый.
3. Дают обещания и не выполняют их.
4. Не решают проблемы жителей.
5. Они «чужаки», не заинтересованы в развитии нашего муниципалитета.
6. Слышал(а) плохие отзывы о некоторых сотрудниках.
7. Администрация «закрыта» в работе, не информирует о своей деятельности.
8. Сотрудники замешаны в кумовстве и коррупции.
9. Сотрудники производят впечатление некомпетентных людей.
10. Испытываю к некоторым сотрудникам личную антипатию.
11. Иное (*укажите, что именно*) \_\_\_\_\_

**13. Доверяете ли Вы представительному органу Вашего муниципалитета (городской думе, местному совету депутатов)?**

1. Безусловно доверяю (*Переход к вопросу № 14*).
2. Скорее доверяю (*Переход к вопросу № 14*).
3. Скорее не доверяю (*Переход к вопросу № 15*).
4. Безусловно не доверяю (*Переход к вопросу № 15*).
0. Затрудняюсь ответить (*Переход к вопросу № 16*).

**14. Почему Вы доверяете представительному органу Вашего муниципалитета? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Депутаты – местные жители («свои» люди).
2. Избраны жителями, представляют их интересы.
3. Обладают нужными знаниями и опытом, работают профессионально.
4. Честные и справедливые.
5. Берут на себя ответственность за результат.
6. Работают открыто, информируют о своей деятельности.

7. Встречаются с гражданами непосредственно.
8. Слышал(а) о депутатах хорошие отзывы.
9. Умеют убедительно говорить.
10. Показали хорошие результаты работы.
11. Всё делают по закону.
12. Выполняют свою работу в соответствии с требованиями к своим должностям.
13. Лично знаком(а) с некоторыми депутатами.
14. Испытываю симпатию к некоторым депутатам.
15. Иное (укажите, что именно) \_\_\_\_\_

**15. Почему Вы не доверяете представительному органу Вашего муниципалитета? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Местный совет депутатов (дума) не справляется со своими обязанностями.
2. Депутаты не имеют необходимых компетенций для принятия решений.
3. Слабая координация деятельности и контроль за работой депутатов.
4. Дают обещания и не выполняют их.
5. Не решают проблемы жителей, а стремятся лоббировать свои интересы.
6. Они «чужаки», не заинтересованы в развитии нашего муниципалитета.
7. Совет депутатов (дума) закрыт в работе, не информирует о своей деятельности.
8. Депутаты замешаны в кумовстве и коррупции.
9. Я слышал(а) плохие отзывы о некоторых депутатах.
10. Испытываю к некоторым депутатам личную антипатию.
11. Иное (укажите, что именно) \_\_\_\_\_

**16. Приходилось ли Вам когда-либо взаимодействовать с сотрудниками органов МСУ (местным главой, сотрудниками администрации, депутатами местного совета)?**

1. Да, приходилось (*Переход к вопросу № 17*).
2. Нет, не приходилось (*Переход к вопросу № 19*).

**17. В чем заключалось Ваше взаимодействие с сотрудниками органов МСУ (местным главой, сотрудниками администрации, депутатами местного совета)? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Обращался(лась) к главе (мэру), в администрацию, к депутатам со своими вопросами.
2. Участвовал(а) в выборах местного совета депутатов, городской думы, главы (мэра).
3. Участвовал(а) в мероприятиях, организуемых органами МСУ (субботники, праздники и т.д.).
4. Участвовал(а) в сходах, собраниях граждан, проводимых органами МСУ.
5. Принимал(а) участие в публичных слушаниях (по бюджету муниципалитета и т.д.).

6. Участвовал(а) в реализации программ развития, осуществлявшихся органами МСУ (по поддержке местных инициатив, по благоустройству и т.д.).

7. Взаимодействовал(а) с главой, администрацией, депутатами как староста сельского населенного пункта.

8. Участвовал(а) в решении местных проблем через сеть Интернет (интернет-голосования, отзывы и др.).

9. Участвовал(а) в решении местных вопросов (проблем) в качестве добровольца (волонтера).

10. Иное (*напишите, что именно*) \_\_\_\_\_

**18. Как Вы оцениваете свой опыт взаимодействия с сотрудниками органов МСУ (местным главой, сотрудниками администрации, депутатами местного совета)?**

1. Полностью положительно.

2. Скорее положительно.

3. Скорее отрицательно.

4. Полностью отрицательно.

0. Затрудняюсь ответить.

**19. Как Вы считаете, что может способствовать повышению доверия граждан органам МСУ (местным главам, администрациям, советам депутатов)? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Преимущественное формирование органов МСУ из местных жителей («своих»).

2. Учет позитивных личностных качеств при отборе сотрудников (честности, порядочности, бескорыстности, ответственности и т.д.).

3. Учет профессиональных качеств при отборе сотрудников (образования, квалификации и т.д.).

4. Следование принципу приоритетности интересов местного населения в своей деятельности.

5. Привлечение населения к участию в МСУ.

6. Организация личных встреч с гражданами.

7. Большая информационная открытость и прозрачность деятельности.

8. Освещение деятельности органов МСУ и ее результативности в СМИ.

9. Взаимодействие с гражданами через социальные сети.

10. Ведение собственных сайтов и регулярное обновление информации на них.

11. Проведение мероприятий в муниципалитете с учетом интересов граждан.

12. Повышение качества предоставления муниципальных услуг.

13. Формирование органов МСУ через прямые выборы.

14. Создание эффективных механизмов контроля деятельности и отзыва представителей органов МСУ.

15. Иное (*напишите, что именно*) \_\_\_\_\_

**20. Как Вы считаете, могут ли в целом органы МСУ (местные главы, администрации, советы депутатов) защитить интересы жителей муниципалитетов и решить проблемы, возникающие в населенных пунктах, которыми они управляют?**

1. Да.
2. Скорее да.
3. Скорее нет.
4. Нет.
0. Затрудняюсь ответить.

**21. Как Вы оцениваете работу и результативность деятельности органов МСУ (местного главы, администрации, совета депутатов) в течение последнего года?**

1. Полностью положительно.
2. Скорее положительно.
3. Скорее отрицательно.
4. Полностью отрицательно.
0. Затрудняюсь ответить.

**22. В решении каких проблем органы местного самоуправления Вашего населенного пункта добились существенных результатов в течение последнего года? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Охрана правопорядка в населенном пункте.
2. Строительство и ремонт дорог, улиц.
3. Работа школ и детских садов.
4. Развитие физкультуры и спорта.
5. Работа служб социальной защиты и помощи на дому.
6. Организация землепользования и застройки в населенном пункте.
7. Организация досуга.
8. Работа с детьми и молодежью.
9. Сохранение объектов культурного наследия.
10. Строительство и ремонт домов.
11. Освещение улиц.
12. Организация работы общественного транспорта.
13. Коммунальное обслуживание.
14. Озеленение, благоустройство территории.
15. Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.
16. Организация здравоохранения в населенном пункте.
17. Создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.
18. Ни в каких.
19. Иное (*укажите, что именно*) \_\_\_\_\_

**23. Как бы Вы оценили степень влияния рядового гражданина на деятельность органов местной власти (местного главы, администрации, совета депутатов)?**

1. Очень высокая степень.
2. Высокая степень.
3. Средняя степень.
4. Низкая степень.
5. Никакого влияния.
0. Затрудняюсь ответить.

**24. Как Вы оцениваете ситуацию (социально-экономическую, политическую, культурную) в Вашем муниципалитете в настоящее время?**

1. Благоприятная.
2. Нормальная.
3. Кризисная (можно найти выход).
4. Катастрофическая (выхода из нее не видно).
0. Затрудняюсь ответить.

**25. Какие проблемы в Вашем городе, районе, поселке, селе волнуют Вас в первую очередь? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Плохое решение жилищно-коммунальных проблем.
2. Проблемы здравоохранения.
3. Проблемы обучения детей.
4. Плохое транспортное обслуживание.
5. Отсутствие условий культурной жизни.
6. Отсутствие условий для физкультуры и спорта.
7. Плохая экология.
8. Криминальная обстановка, преступность.
9. Ситуация с мигрантами.
10. Иное (укажите, что именно) \_\_\_\_\_

**26. С кем Вы связываете надежды на улучшение жизни в Вашем населенном пункте? Можно выбрать несколько вариантов ответа.**

1. Глава (мэр) Вашего муниципалитета (района, округа, города, сельского поселения).
2. Администрация муниципалитета.
3. Представительный орган муниципалитета (городская дума, местный совет депутатов).
4. Губернатор Тверской области.
5. Правительство Тверской области.
6. Законодательное собрание Тверской области.
7. Президент РФ.
8. Правительство РФ.
9. Государственная Дума РФ.
10. Жители муниципалитета.
11. Предприятия, работающие в муниципалитете, бизнес.
12. Общественные организации, НКО, профсоюзы.
13. Политические партии.



14. Ни с кем не связываю.

15. Иное (укажите, что именно)

**27. Принимали ли Вы в течение последнего года участие в жизни своего населенного пункта, в решении вопросов, проблем, общих для жителей Вашего города, поселка, села, района (в мероприятиях, выборах, сходах, собраниях, обсуждениях через сеть Интернет и т.д.)?**

1. Да.

2. Нет.

0. Затрудняюсь ответить.

**28. Хотели бы Вы принимать участие в жизни своего населенного пункта, в решении вопросов, проблем, общих для жителей Вашего города, поселка, села, района?**

1. Да.

2. Скорее да.

3. Скорее нет.

4. Нет.

0. Затрудняюсь ответить.

**29. С какими из приведенных ниже суждений Вы согласны, а с какими нет? (отметьте по каждой строке)**

Суждения	Согла сен(а)	Не согласен(а)	Затрудняюсь ответить
1. При всех недостатках нынешнюю власть следует поддерживать	1	2	0
2. Нынешняя власть должна быть заменена во что бы то ни стало	1	2	0
3. России нужна твердая рука, порядок в обществе	1	2	0
4. Политические свободы и демократия – это обязательные условия существования государства	1	2	0
5. Страна больше нуждается в стабильности, чем в переменах	1	2	0
6. Страна нуждается в переменах во что бы то ни стало	1	2	0
7. Активная жизненная позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в поселении (городе, поселке, селе)	1	2	0

8. Активность жителей бесполезна и только снижает ответственность местной власти	1	2	0
9. Власть в городе и районе должна подчиняться губернатору, а губернатор должен подчиняться Президенту и Правительству России (единая вертикаль власти)	1	2	0
10. Государственная власть (федеральная и областная) должна контролировать только самые главные проблемы, а остальные вопросы на местах должны решать органы местного самоуправления	1	2	0

**30. Как Вы считаете, что в современном обществе определяет социальное положение человека? Можно указать несколько вариантов ответа.**

1. Владение деньгами, материальными или другими ценностями.
2. Обладание властью или доступ к ней.
3. Известность и популярность.
4. Связи с нужными людьми.
5. Личные достижения в образовании и профессиональной подготовке.
6. Личные качества (ум, привлекательность, сила и др.).
7. Социальное положение семьи.
8. Другое (укажите, что именно) \_\_\_\_\_

**31. Какие политические взгляды Вам ближе? Выберите только один вариант ответа.**

1. Коммунистические.
2. Социалистические.
3. Либеральные.
4. Консервативные.
5. Национал-патриотические.
6. Монархические.
7. Какие еще (укажите) \_\_\_\_\_
0. Затрудняюсь ответить.

**32. Что из перечисленного ниже является для Вас наиболее важным? Можно указать несколько вариантов ответа.**

1. Свобода личности, права человека.
2. Неприкосновенность частной собственности.

3. Равенство перед законом.
4. Равенство возможностей.
5. Свобода частного предпринимательства.
6. Всеобщее избирательное право.
7. Свобода слова, печати, собраний.
8. Свобода доступа к информации.
9. Социальная справедливость.
10. Социальная защита граждан.
11. Традиционная семья.
12. Религиозные ценности.
13. Высокий международный авторитет государства.
14. Сильная армия.
15. Защита от криминала, личная безопасность.
16. Право на бесплатную медицину и образование.
17. Право на бесплатное жилье.
18. Защита от безработицы.
19. Национальные традиции.
20. Сильная власть.

**33. Ваш пол:**

1. Мужской.
2. Женский.

**34. Ваш возраст:**

1. 18–29.
2. 30–54.
3. 55 лет и старше.

**35. Ваше образование:**

1. Неполное среднее.
2. Полное среднее.
3. Среднее специальное.
4. Неполное высшее.
5. Высшее.

**36. Ваше семейное положение:**

1. Холост/не замужем, в браке никогда не состоял(а).
2. Состою в зарегистрированном браке.
3. Состою в незарегистрированном браке.
4. Разведен(а).
5. Вдовец (вдова).

**37. Есть ли у Вас дети?**

1. Да.
2. Нет.

**38. Ваше материальное положение:**

1. Можем себе позволить любые крупные расходы (на квартиру, дом, машину и т.д.).

2. Живем в достатке, но крупные расходы не можем себе позволить.
3. Хватает в основном на еду и одежду, на остальном приходится экономить.
4. Живем от зарплаты до зарплаты.
5. Еле сводим концы с концами, экономим на всем.

**39. Состоите ли Вы в какой-либо общественной организации (ТОС, ветеранские, молодежные объединения и т.д.)?**

1. Да (*напишите, в каких именно*) \_\_\_\_\_
2. Нет.

**40. Принимаете ли Вы участие в волонтерской (добровольческой) деятельности?**

1. Да (*напишите, в чем именно*) \_\_\_\_\_
2. Нет.

*Поскольку наша работа контролируется, не могли бы Вы назвать Ваше имя (имя и отчество) и номер телефона, по которому с Вами можно связаться? Вам могут позвонить или написать письмо для подтверждения проведения этого опроса.*

Имя, отчество \_\_\_\_\_

Тел. \_\_\_\_\_ Адрес или e-mail: \_\_\_\_\_

**Благодарим Вас за сотрудничество!**

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Майкова Элеонора Юрьевна – доктор философских наук, доцент, профессор кафедры ССТ, зав. кафедрой ССТ, проректор по УР, ТвГТУ.

Симонова Елена Валерьевна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Вайсбург Александра Владимировна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Верпатова Оксана Юрьевна – кандидат философских наук, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Ковалев Андрей Вадимович – ассистент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Косарская Елена Сергеевна – кандидат философских наук, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Григорьев Леонид Геннадьевич – кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры ССТ, ТвГТУ.

Блохина Марина Валерьевна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

Вишнякова Эльмира Мамедовна – кандидат философских наук, доцент кафедры ССТ, ТвГТУ.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ФЕНОМЕНА ДОВЕРИЯ.....	6
1.1. Понятие, сущностные характеристики и функции доверия.....	6
1.2. Типологии доверия в российской и зарубежной науке.....	17
1.3. Социологические подходы к анализу сущности и основных характеристик доверия.....	21
ГЛАВА 2. ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, ФАКТОРЫ, ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ И ОПЫТ ИЗУЧЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	29
2.1. Местное самоуправление как социально-политический институт: идеально-типические характеристики и нормативно-правовое регулирование.....	29
2.2. Особенности доверия граждан к органам местного самоуправления.....	49
2.3. Основные подходы к анализу факторов доверия к органам местного самоуправления.....	52
2.4. Институциональные факторы доверия населения к органам местного самоуправления.....	59
2.5. Социокультурные факторы доверия российских граждан к органам местного самоуправления.....	67
2.6. Основные подходы к измерению уровня доверия к органам власти и местного самоуправления.....	73
2.7. Опыт изучения доверия населения к органам власти и местного самоуправления в современной России.....	80

ГЛАВА 3. ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИКЛАДНЫХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ).....	89
3.1. Уровень, характер и факторы доверия жителей Тверского региона к органам местного самоуправления.....	89
3.2. Оценка населением Тверской области результативности деятельности органов местного самоуправления как фактор доверия к местной власти.....	108
3.3. Социально-политические ценности и предпочтения как фактор доверия к органам местного самоуправления.....	117
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	131
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	137
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	145
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	157

Элеонора Юрьевна Майкова  
Елена Валерьевна Симонова  
Александра Владимировна Вайсбург  
Оксана Юрьевна Верпатова  
Андрей Вадимович Ковалев  
Елена Сергеевна Косарская  
Леонид Геннадьевич Григорьев  
Марина Валерьевна Блохина  
Эльмира Мамедовна Вишнякова

**Доверие российских граждан к органам местного самоуправления:  
теоретические и прикладные аспекты**

*Монография*

Издается в авторской редакции  
Дизайн обложки А.Н. Коноплева

---

Подписано в печать 29.12.2022

Формат 60 x 84/16

Физ. печ. л. 10

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 9,8

Заказ № 91

Бумага писчая

Уч.-изд. л. 8,7

С – 90

---

Редакционно-издательский центр  
Тверского государственного технического университета  
170026, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22