Байков Николай Михайлович – д-р социол. наук, профессор, проректор по научной работе ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: npro@dvags.ru
Невеличко Любовь Григорьевна – аспирант ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Биробиджан).
E-mail: lyubov_nevelichk@mail.ru

Субъективные индикаторы взаимоотношений власти и муниципального сообщества

В статье представлен теоретический и эмпирический социологический анализ взаимоотношений российской власти и граждан на уровне муниципальных сообществ ряда субъектов регионов Дальневосточного федерального округа, выделены их субъективные индикаторы.

Ключевые слова: власть, общество, взаимоотношения, субъективные индикаторы, муниципальное сообщество.

Отношения между властью и народом ни в одной стране не складываются однозначно и просто. В историческом контексте, за исключением освободительных войн, взаимоотношения российской власти и граждан редко отличались общностью интересов. Очевидно, что в силу специфики отечественной культуры, характер отношений граждан и власти, качество самой власти являются не только одним из центральных вопросов развития российского общества, но и отражают его драматизм. Только за последние три столетия российских реформ власть неоднократно навязывала гражданам свое представление о путях развития общества, радикально изменяя его социальную структуру.

В постсоветский период сложились сложные виды взаимоотношений государства и человека. Современная жизнь ставит в повестку дня вопрос о взаимоотношениях власти и общества не только в смысле того, кто эту власть возьмет, но и с точки зрения того, как сама власть выглядит в глазах граждан. Его приходится решать в условиях высокого уровня социального и экономического неравенства, аномии, распространения «пофигизма» и отчужденности людей от власти.

Спектр отношений власти и населения за последние два десятилетия изменился – от культа государства до полного отрицания или недооценки его позитивной роли. Между этими крайними позициями расположены остальные варианты отношений: от романтического до прагматического. С одной стороны, граждане, привыкшие к патерналистским моделям взаимоотношения с властями, ожидают от них инициативы и возлагают на них всю полноту ответственности за происходящее в стране. С другой, власть все больше вынуждена заботиться о своем имидже, понимая, что на выборах ей придется расплачиваться не только за то, что удалось или не

удалось сделать для населения, но и за то, в какой мере ей доверяет и симпатизирует обычный гражданин в статусе избирателя.

Особенность нынешней ситуации состоит в том, что власть не может рассчитывать исключительно на силовые приемы или всесильный административный ресурс. Сегодня, чтобы удержаться, ей необходимо вызвать симпатии народа, иметь позитивный имидж основных субъектов властных отношений в лице губернаторов, известных депутатов, глав муниципальных образований, хозяйствующих субъектов. С появлением новых информационно-коммуникационных технологий возникли и новые требования к власти, ее удержанию или завоеванию. В основном, они основаны на социально-психологических закономерностях восприятия власти электоратом.

В обществе может превалировать то или иное отношение к государству: доверять или не доверять ему, желать или не желать его преобразования. Однако по-настоящему фундаментальным является проблема приоритета: человек перед государством либо государство перед человеком. Соотношение государства и человека имеет ключевое значение и фактически определяет тип государства. Так, например, в восточных деспотиях и недемократических государствах во все времена и поныне приоритет неизменно отдавался и отдается государству по отношению к человеку. Реальное обеспечение приоритета человека по отношению к государству способствовало успешному развитию экономики в странах Западной Европы, США и Канаде, а позднее обеспечило и достижение высокого качества жизни для основной части населения.

Существование демократического государства невозможно, если нет приоритета человека над государством. Причем, речь идет не столько о нормах законов, которые крайне важны, сколько о повседневных социальных практиках, культуре взаимоотношений граждан с различными органами власти и их представителями, о решениях, принимаемых различными уровнями власти, о стиле мышления и жизни подавляющей части общества. В их в число входит и понимание представителями власти своей роли в исполнении функций от лица государства. При этом, важно понимание того, что демократия и рыночная экономика обусловлены, прежде всего, культурой граждан.

Приоритет человека перед государством заставляет власть считаться с интересами граждан, исходить из этих интересов и принимать решения, учитывая мнение различных социальных групп и слоев населения. К сожалению, лоббирование интересов различных властных групп в сочетании с конформистским отношением значительных слоев населения не способствует созданию эффективного механизма правого регулирования общественных отношений, формированию правового сознания, порождает неверие в силу решений органов власти.

Классик социологии Э. Дюркгейм, говоря о традиционной роли государства в России, писал еще в 1902 году: «У западных народов Европы государство было скорее следствием спонтанного развития общества;

политическая организация здесь сформировалась постепенно, под влиянием экономического, демографического и нравственного состояния страны. Исторический процесс развивался здесь снизу вверх. В России оно происходило противоположным образом. Государство там организовалось до общества, и, именно оно, общество и организовало»…. «Судя по ряду признаков, похоже, что результат деятельности государства носит поверхностный характер и не имеет глубоких корней. Поскольку политическая организация не выражает нравственное устройство страны, она почти не смогла глубоко ее затронуть. Вероятно, там имеет место простое ее наложение, точно так же, как в Китае» [1].

Не пытаясь дать теоретический ответ на все проблемы, остановимся на одном лишь аспекте трансформации российского общества – взаимоотношениях муниципального сообщества граждан и местной власти. Социологический мониторинг взаимоотношений власти и муниципальных сообществ дает об этом определенное представление [2].

Анализ оценок населением условий жизнедеятельности показал, что большая часть опрошенных испытывает серьезные материальные затруднения, связанные с отсутствием возможностей заработать достаточно средств для достойной жизни. Особенно эти тенденции затрагивают старшее поколение, пенсионеров. Молодежь, в силу возраста, более оптимистична, имеет более высокие оценки удовлетворенности своей жизнью, ее условиями.

Динамика изменения субъективных оценок населения, обеспокоенности теми или иными социальными, экономическими, политическими или духовными проблемами свидетельствует об их актуальности для того или иного периода времени.

Среди проблем, вызывающих озабоченность граждан, наблюдается устойчивая тенденция ее усиления из-за роста цен на товары и услуги, алкоголизация населения, преступность и наркомания, отсутствие работы, бедность. Наряду с этими общесистемными факторами тревоги, граждане выражают беспокойство и по вопросам местного значения: благоустройство улиц, дворов, населенных пунктов, состояние жилищно-коммунального хозяйства и другие. Они превышают уровень тревожности всех других (не менее острых) социальных проблем (табл. 1). В целом, трудно ожидать других ответов, так как эти проблемы звучат как угрозы национальной безопасности и из уст политических лидеров страны. В то же время, население не тревожит состояние культуры, низкий уровень которой в немалой степени и порождает обозначенные выше проблемы.

Таблица 1

Проблемы беспокойства населения муниципальных сообществ (в % к числу опрошенных)

Проблемы	Бикинский район	Нанайс-кий	Приамурс-кое	г. Биробид-жан

		район	**городское поселение**	
Рост цен на товары и услуги	74,0	77.4	59,1	79,9
Алкоголизация населения	63,2	71,3	52.6	*
Преступность, наркомания	42.8	33,4	40,9	53,8
Дороговизна и низкое качество лечения, лекарств	42,5	37,3	27,0	41,3
Бедность населения	38,0	38,9	25,3	38,6
Отсутствие работы, занятости	63,5	68,8	40,7	37,9
Благоустройство улиц, дворов, населенных пунктов	46,7	23.6	56.6	28,0
Детская беспризорность	19,5	13.4	17,6	27,2
Состояние ЖКХ	37.7	24,5	56,3	26,5
Экологическое состояние территории	17,4	23.6	31,3	20,1
Состояние культуры	4,2	10.5	12,7	12,0
Выезд населения за пределы территории жизнедеятельности	6,9	9,6	9,9	7,1

** нет данных*

Выявленный спектр проблем волнует все социальные группы местного социума. Наряду с общей оценкой обеспокоенности, они находят широкое отражение в вопросах, адресованных опрошенными к органам муниципального управления. Их решение способно стать фактором, повышающим уровень доверия местной власти. В противном случае, рассчитывать на поддержку населением местной власти достаточно проблематично.

В современных условиях эффективность решения насущных проблем муниципального сообщества не может зависеть лишь от деятельности местной власти. Огромную роль в этих изменениях должно решать и само муниципальное сообщество. Поэтому одной из главных задач должна стать активная работа по вовлечению населения в решение многих вопросов социально-территориального сообщества.

Одним из важных критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления является доверие населения. Этот интегральный показатель отражает способность органов власти создавать условия для обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан, определять стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные государственные и муниципальные услуги.

Можно согласиться с тем, что «… в России проблема доверия к институтам власти стоит острее, чем во многих других странах» [3]. Общероссийские и региональные социологические исследования фиксируют крайне низкий уровень доверия населения к институтам власти. При этом, во

многих муниципальных образованиях он имеет тенденцию медленного снижения и не формирует отрицательный баланс оценок.

Ранжирование ответов респондентов показало, что различные институты власти отмечены невысоким уровнем доверия населения (табл. 2).

В общественном сознании сохраняется высокая персонификация государственной власти. Рейтинги Президента РФ, председателя Правительства РФ, многих губернаторов имеют высокий потенциал доверия населения, в то время как структурам исполнительной и законодательной власти, муниципального управления большая часть опрошенных отказывает в доверии. Особенно тревожным является дальнейшее снижение доверия органов правопорядка (суд, прокуратура, милиция).

Следующим индикатором взаимоотношений органов власти и населения является информированность последнего о деятельности чиновников. Он отражает способности органов власти решать их насущные проблемы, с которыми население обращается в местные органы власти. Так, например, половина опрошенных в г. Биробиджане (2007 г. – 49,0%, в 2008 г. – 48,9%) с разной частотой обращалась в местные органы власти по каким-либо вопросам. В большинстве своем обращения жителей связаны с такими проблемами, как: ЖКХ (41,9%), социальная защита (29,0%), здравоохранение (18,3%), земельные (17,9%), благоустройство территории (10,8%) и др.

Таблица 2

Уровень доверия населения к различным структурам власти в 2008 г.[1]
(в % от числа опрошенных)

Институты власти	**г. Биробиджан**	**Уссурийский муниципальный район**
Соседям по дому, улице	32,3	39,3
Государственным органам власти региона	27,9	28,8
Суду, прокуратуре	29,8	27,2
Милиции	23,8	21.3
Общественным организациям	18,9	22.6
Государственной думе РФ	23,8	23,1
Предпринимателям	12,7	11.6
Депутатам органов местного самоуправления	14,5	26,6
Религиозным организациям	10,9	9,3
Главе муниципального образования	34.2	53,9

[1] В данной таблице уровень доверия населения к различным институтам власти (выраженный в процентах) представляет собой суммирование двух вариантов ответа на вопрос: «Доверяете ли Вы следующим органам управления, общественным структурам и группам?» – «полностью доверяю» и «скорее доверяю, чем не доверяю».

При этом, следует отметить, что оценки населения удовлетворенности результатом обращения в органы местной власти опрошенного населения, в большей степени, неудовлетворительные.

Подобного рода состояние населения является источником формирования протестного потенциала, выражающегося, прежде всего, в отсутствии поддержки местной власти, ее кандидатов на выборах, а зачастую и в их игнорировании.

Удовлетворенность населения деятельностью органов власти в муниципальных образованиях выступает как общий интегральный социальный индикатор характера их взаимоотношений (табл 3.).

Таблица 3

Удовлетворенность населения деятельностью органов власти (в % от числа опрошенных)

	г. Биробиджан	**Нанайский район**	**Бикинский район**
1. Полностью удовлетворен	10.9	8,6	1,5
2. Скорее удовлетворен, чем не удовлетворен	27,3	22,3	14,1
3. Скорее неудовлетворен, чем удовлетворен	27,9	21,3	37,4
4. Полностью неудовлетворен	7,2	14,0	23,7
5. Затрудняюсь ответить	26,6	33.8	21,9

Результаты представленных данных опросов свидетельствуют, что удовлетворенность деятельностью органов местной власти в муниципальных сообществах в разной мере выражают до трети респондентов. В то время как число неудовлетворенных варьирует от трети до более половины. Максимальный уровень удовлетворенности отмечается опрошенными при решении ими земельных вопросов, минимальный – уличным освещением, состоянием дорог и здравоохранения (табл. 4).

Таблица 4

Причины неудовлетворенности граждан результатами своего обращения в органы власти в зависимости от вопросов обращения (г. Биробиджан) (в % от числа опрошенных)

Вопросы обращения	Не решили	Не разъяснили	Нагрубили	Помощь на словах
Вопросы благоустройства территории (вывоз мусора, несанкционированные свалки и т. д.)	46,2	23,1	30,8	38,5
Уличное освещение территории	41,2	17,6	23,5	41,2
Содержание дорог и тротуаров	41,2	17,6	17,6	41,2
Вопросы жилищно-коммунального обслуживания (ремонт жилого дома, кровли, обеспечение теплом и т. д.)	37,5	31,9	12,5	34,7
Земельные вопросы (выделение и закрепление земельного участка и т.д.)	26,4	7,9	13,1	13,1
Вопросы здравоохранения	35,3	26,5	8,8	29,4
Вопросы социальной защиты (пенсии, пособия и т. д.)	41,0	33,3	20,5	20,5

Каковы основные причины такого невысокого уровня удовлетворенности населения от результата своего обращения в местные органы власти? По мнению респондентов, чаще всего обещанная помощь остается на словах, и проблемы остаются нерешенными.

Следует отметить, что в оценках причин неудовлетворенности населения решением своих проблем в органах власти присутствует некая стереотипизация («власть плохая»). В то же время, данные тенденции характеризуют общий протестный потенциал населения. По оценкам опрошенных, «самые нерешаемые» вопросы – это благоустройство территории. Открытость информации о деятельности местных органов власти выступает одним из главных факторов доверия населения, а следовательно, и его поддержки. Результаты исследования показали, что подавляющее большинство опрошенных жителей муниципальных образований не удовлетворяет имеющаяся информация о деятельности местных органов власти, они считают, что власть недостаточно открыта.

Результаты опроса показали, что по-прежнему пятая часть населения вообще «выпадает» из поля взаимодействия с муниципалитетом, поскольку затруднилась с оценкой открытости органов власти для граждан. Это является лишним подтверждением необходимости построения более тесной связи с населением по его информированности о работе органов власти (рис. 1).

На наш взгляд, такие оценки могут свидетельствовать, с одной стороны, о реальном «бездействии» местной власти, а с другой, – об отсутствии у населения полной, прозрачной и объективной информации о деятельности органов власти, что приводит к ориентации в оценках власти на слухи, стереотипы («везде власть плохая»).

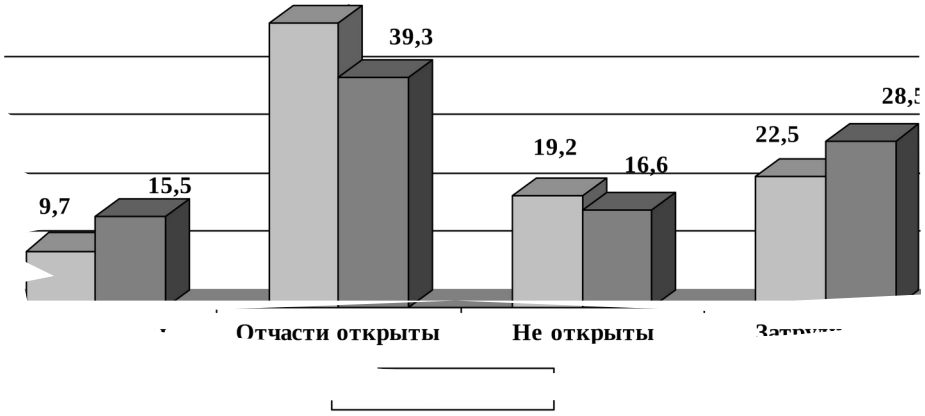


Рис. 1. Оценка населением (г. Биробиджан) открытости решений и действий органов власти для населения (в % от числа опрошенных)

Независимо от этих двух предположений, налицо неудовлетворенность населения, которая крайне остро выражена и которую необходимо снижать повышением эффективности информационной открытости власти, построением более тесной работы с населением по его информированности о работе органов власти, по решению его насущных проблем.

Так же следует отметить, что лишь пятая часть населения (19,8%) владеет необходимой информацией о том, чем сегодня конкретно занимаются органы власти. Большинство населения имеет об этом лишь некоторое представление, а каждый десятый вообще ничего не знает о деятельности органов власти (рис. 2).

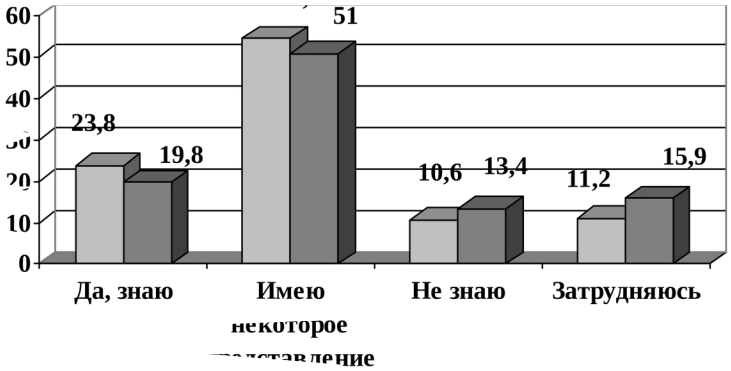


Рис. 2. Оценка населением информированности (знания) о деятельности органов власти (в % от числа опрошенных)

Все это, с одной стороны, говорит о недостаточно эффективной работе органов власти по информационному обеспечению населения, а с другой, – население, как уже отмечалось, дает не очень положительные оценки

деятельности органов власти, уровню ее доверия. Повышение информированности населения, «прозрачность» в действиях и результатах**,** живой и конструктивный диалог с ним – путь к повышению авторитета власти у граждан.

Одними из эффективных инструментов развития коммуникативных отношений власти с населением являются средства массовой информации. В основном, из этих источников население и получает информацию о решениях и действиях властей. Однако наибольший эффект достигается в результате диалога представителей власти с населением, который, к сожалению, до сих пор не является основным в двухсторонних взаимоотношениях (табл. 5).

Обозначенные тенденции взаимоотношений власти и общества становятся результатом того, что по-прежнему лишь небольшая часть горожан – 15,2% (а в 2007 г. – 18,5%) в повседневной жизни одобряет и поддерживает действия местных властей. Каждый второй-третий вынужден приспосабливаться, каждый пятый старается держаться от власти в стороне.

Однако необходимо учитывать, что респонденты в своих оценках опираются, в большинстве своем, не на личное взаимодействие с органами власти, а на «слухи» (на информацию знакомых, друзей, соседей), либо вообще никак не обосновывают свои оценки (27,5%).

Таблица 5

Основные источники информации населения о решениях и действиях органов власти (в % от числа опрошенных. Сумма ответов превышает 100%, т. к. по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа)

21. Из каких источников Вы обычно получаете информацию о деятельности администрации?	**Нанайский район**	**Бикинский район**
Из передач центрального телевидения и радио	9,2	4,5
Из передач краевого телевидения	11,5	9,0
Из передач местного телевидения	6.1	2,4
Из передач радио	2,9	0,3
Из центральных газет	6,4	3,3
Из краевых газет	8,6	6,6
Из районных газет, журналов	64,3	69,8
Из Интернета	2,2	0,3
Из сообщений начальства на работе (службе)	24,8	21,0
На встречах с работниками администрации района	17,8	15,3
На встречах с депутатами района	7,0	6,0
От окружающих людей, соседей, друзей	39,8	15,2
Не получаю вообще информацию	5,1	7,5

В целях укрепления доверия населения к органам местной власти важно совершенствовать механизмы ее взаимодействия с городским сообществом (организация сходов граждан, открытых встреч с различными социальными группами, широкой их пропагандой через СМИ, особенно те, которые пользуются наибольшим предпочтением у населения) (табл. 6).

Таблица 6

Предпочтения жителей г. Биробиджана в отношении средств массовой информации (в % от числа опрошенных)

Средства массовой информации	2004 г.	2008 г.
1. «Вести-Биробиджан» (областное телевидение)	58,7	64,2
2. «Будни». «Время новостей» (Бествидео)	19,6	38,8
3. Газета «Биробиджанская звезда»	27,0	25,9
4. Газета «Биробиджанская неделя»	16,0	17,6
5. Газета «МИГ»	5,9	16,2
6. «С берегов Биры» (областное радио)	9,8	11,6
7. Радиостанция «Тихонькая»	8,2	10,4
8. Газета «Биробиджанер штерн»	16,8	8,5
9. Никаким	9,8	7,1
10. Не интересуюсь СМИ	3,3	1,8

Результаты социологического опроса свидетельствуют о том, что реальная эффективность деятельности местных администрации не в полной мере способствует повышению уровня доверия к ним населения. Властью слабо учитывается роль социальных сетей в компенсации своей неэффективной деятельности [4]. Без учета сетевых ресурсов трудно понять, как выживают многие современные семьи, что является источниками их дохода, как обходиться без развитой социальной инфраструктуры, высококвалифицированной медицинской помощи и т. п.

К сожалению, население не связывает возможности улучшения своей жизни с деятельностью государства, не рассчитывает на помощь власти в трудной жизненной ситуации. Крайне низко оценивается населением возможность получения помощи от органов местного самоуправления.

Основой социальных сетей в муниципальных образованиях выступают родственные связи, которые они используют в своей стратегии выживания (табл. 7).

Таблица 7

Распределение ответов на вопрос: «Кто, по вашему мнению, может помочь вам в случае тяжелой жизненной ситуации» (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Нанайский район	Усть-Камчатский район	Бикинский район	г. Уссурийск
Могу рассчитывать только на собственные силы	18,2	23,7	23,7	32,7
Родственники	23,9	22,0	24,6	36,4
Друзья	13,1	20,7	18,3	24,6
Муж (жена)	28,7	25,4	29,3	28,4
Взрослые дети	18,2	17,3	20,4	20,3
Государственные органы	9,2	11,5	6,9	6.0
Трудовой коллектив, в котором Вы работаете	9,2	9,8	7,2	9,1
Поможет случай	5,1	4,4	6,0	7,4
Состоятельные (богатые) знакомые	1,6	2,4	1,5	1,9
Органы местного самоуправления	6,7	9,5	3,3	4,4
Общественные организации	0,3	4,4	0.3	1,8

Эти ресурсы принадлежат особой системе неформальных отношений между семьями по социальной взаимопомощи друг другу, которую чаще обозначают как "сеть социальной поддержки". В нашем обществе эта система всегда выполняла роль стабилизирующего фактора для значительных слоев населения и частично компенсировала кризис государственных социальных институтов. В результате, компенсируются негативные внешние воздействия, задаваемые формальными правовыми нормами государства.

Роль сетей социальной поддержки очень важна, но к ней нельзя сводить все многообразие отношений местной власти и населения, упрощать или преувеличивать их значение как неформальных социальных взаимодействий. Социальные отношения власти и граждан сложнее и многообразнее по способам связи с формальными институтами, по каналам поиска ресурсов и т. п. В реальных практиках муниципальных сообществ следует различать отношения, связанные с проблемами выживания, а другие – с развитием. Они различаются не только объемами и видами материальных и информационных ресурсов, но и разными стратегиями.

Анализ результатов опросов позволяет отметить, что социальная и политическая зрелость граждан, их способность критично оценивать происходящие в обществе и конкретном муниципальном образовании процессы существенно возросли. Возможно, что снижение активности граждан тоже является реакцией на действия власти, которая осознанно или нет, но выводит их за пределы государственной и муниципальной политики.

К сожалению, повод к такому видению власти дает сама власть, ее возросшая непрозрачность, теневой характер, отсутствие эффективной коммуникации с населением. Не случайно граждане испытывают по отношению к власти не самые теплые чувства. Они оценивают тех, кто стремится к власти, не столько по их стремлению принести общественную пользу, сколько улучшить свое собственное материальное положение.

Литература и источники:

1. Цит по: Харичев, И. Повод стать Европой. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.polit.ru/analytics/2009/07/23/cult.html

2. Социологический мониторинг «Взаимоотношения власти и общества», осуществляемый ИАЦ ПУ Дальневосточной академии государственной службы. Опрошено в Еврейской автономной области (г. Биробиджан 2004 г., 2007 г., 2008 г.); в Камчатском крае (Усть-Камчатский район, 2008 г.), Хабаровском крае (Нанайский и Бикинский районы, 2008 г.), Приморском крае (г. Уссурийск, 2008 г.). Выборочная совокупность репрезентирует генеральную совокупность населения муниципальных образований по основным социально-демографическим характеристикам. Объем выборки 450 – 600 респондентов.

3. Дмитриев, М. Итоги и перспективы экономических реформ в Российской Федерации (аналитический доклад 14 апреля 2005 г.). – Центр стратегических разработок [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.csr.ru/material/original_685.stm

4. Штейнберг, И. Сельская "прибедненность", бедность и нищета в социальных сетях межсемейных обменов // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.index.org.ru/journal/21/index.html

5. Шестопал, Е. Взаимоотношения граждан и власти в ходе демократического транзита в России. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/12.pdf