

Э.Ю. МАЙКОВА, Е.В. СИМОНОВА

## ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОВЕРИЯ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ И УЧАСТИЯ В САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАКТИКАХ (на примере Тверской области)

МАЙКОВА Элеонора Юрьевна – доктор философских наук, заведующая кафедрой социологии и социальных технологий, проректор по учебной работе (maykova@yandex.ru); СИМОНОВА Елена Валерьевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий (Simonova-E-V@yandex.ru). Обе – Тверской государственный технический университет, Россия, Тверь.

**Аннотация.** Динамика доверия к органам местного самоуправления и участия в самоуправленческих практиках на местном уровне в их взаимосвязи раскрывается на материалах социологических исследований в Тверской области в 2012–2022 гг. Выявлен низкий (по сравнению, например, с доверием к президенту РФ) уровень доверия к муниципальным органам, который коррелируется с невысоким участием в практиках местного самоуправления. Показана тенденция к росту институционального доверия к органам местного самоуправления и гражданской активности под влиянием объективных и субъективных факторов. Выявлено, в частности, что более высокий уровень доверия характерен для жителей области, имеющих позитивный опыт взаимодействия с муниципальными органами. Сделаны выводы о формировании условий для разворачивания самоуправленческой тенденции и развития подобных практик на новом качественном уровне с преобладанием активистских ориентаций. Внимание авторов к взаимодействию общероссийских и региональных тенденций позволило выявить и ряд особенностей развития регионального сообщества. В частности, в 2014 г. в области резко падало доверие к федеральной и региональной власти (по общероссийским опросам наблюдался, наоборот, его рост), но наблюдался существенный рост уровня доверия к органам местного самоуправления; это интерпретируется как результат ряда крупных коррупционных скандалов, происходивших тогда в Тверской области.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления • институциональное доверие • активистские установки • самоуправленческие практики • участие граждан • социальная динамика

DOI: 10.31857/S013216250023178-8

**Доверие к местному самоуправлению как объект изучения.** С 1990-х гг., в условиях ориентации России на формирование демократического государства и развитие гражданского общества, местное самоуправление (МСУ) рассматривалось как институт низовой демократии, предполагающий участие граждан в процессах управления. Однако в последние 30 лет российская система МСУ постепенно эволюционировала в сторону «огосударствления». В принятом в 2003 г. Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в поправках к нему, а также в проекте нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>2</sup> был применен подход, ориентированный на сужение самоуправленческого начала в системе управления российскими территориями. Эти процессы побуждают часть исследователей говорить, что сейчас

Статья подготовлена 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.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

муниципальная власть лишь формально может называться «самоуправлением»: участие граждан в ее деятельности находится «на минимальном уровне, ...а управленческие процессы предельно бюрократизированы и интегрированы в региональную вертикаль власти» [Петухов, 2017: 62–63].

Такое отчуждение граждан от власти особенно опасно сегодня, в условиях кризисных тенденций, когда появляется необходимость привлекать дополнительные ресурсы для решения социальных проблем и поддержания политической стабильности. Интерес российского государства к поиску ресурсов на локальном уровне реализуется через передачу органам МСУ большого числа полномочий (к сожалению, далеко не всегда обеспеченных финансово), а также через стимулирование различных форм социальной активности на местах. В свою очередь, тенденция к росту гражданской активности намечается и «снизу» (см., напр.: [Региональные модели..., 2020: 71–79]). По мнению ряда исследователей, это происходит под влиянием запроса на перемены в экономической и политической жизни, который возник как в определенной степени ответ «на попытки элит расторгнуть негласный “патерналистский консенсус”» [Петухов, 2019: 4].

На развитие местных сообществ и рост участия граждан в решении местных проблем оказывают влияние различные факторы, в качестве одного из которых в научной литературе принято рассматривать доверие к органам власти и МСУ [Сасаки и др., 2009: 24]. Может иметь место и обратный эффект: вовлечение населения в самоуправленческие практики (особенно те, которые предполагают конструктивное взаимодействие между активистами и представителями власти) становится условием, способствующим росту доверия граждан к местной власти [Петухов, 2022: 79].

Высокий интерес социологов к феномену доверия проявляется с XIX в. Исследователи обычно трактуют его как ориентацию на будущие возможные действия других людей и институтов с целью снизить степень неопределенности, непредсказуемости и неконтролируемости будущего, минимизировать опасности, которым подвергаются определенные типы действий [Гидденс, 2011: 150–152; Штомпка, 2012: 112]. Э. Гидденс в своих работах фиксирует наличие двух видов доверия – к людям и к абстрактным системам [Гидденс, 2011: 249–250]. Другими исследователями для обозначения этих двух типов доверия используется антитеза «межличностное доверие – институциональное доверие» (см., напр.: [Латов, 2021: 163–164; Сасаки и др., 2009: 24; Штомпка, 2012: 115–164]). Важным направлением работы социологов стал в этой связи анализ доверия граждан к различным общественным и государственным институтам, в том числе и к органам МСУ.

Значительное внимание зарубежные и российские ученые уделяют и анализу взаимосвязи институционального доверия (в том числе доверия к органам власти и МСУ) и гражданского участия. Здесь можно выделить несколько ключевых концептов. Согласно одному из них, высокий уровень доверия (обобщенного межличностного и институционального) оказывает позитивное влияние на функционирование общества и способствует росту социальной активности граждан [Доверие и недоверие..., 2013: 43; Сасаки и др., 2009: 24; Шабунова и др., 2015: 8]. Другая группа исследователей фиксирует рост гражданской активности в условиях, наоборот, низкого уровня доверия к социально-политическим институтам для решения общественно значимых проблем [Петухов, 2019: 4, 12].

В вопросе взаимосвязи активности граждан и их доверия к МСУ мы солидарны с Р.В. Петуховым, Е.В. Реутовым и М.Н. Реутовой, которые дифференцируют влияние различных форм гражданской активности на уровень доверия к муниципальной власти. Они отмечают позитивное влияние тех форм социальной активности, которые имеют конструктивный характер, связаны с получением информации о повседневной деятельности органов МСУ и результативны (участие в благоустройстве территории, в молодежных и студенческих объединениях, голосование на выборах и др.). В то же время ряд других форм взаимодействия граждан с органами МСУ (подача обращений в органы власти и др.), напротив, отрицательно сказывается на уровне доверия к ним [Петухов, 2022: 78–79; Реутов, Реутова, 2016: 16].

Институциональное доверие признается необходимым условием формирования партнерских отношений между гражданами и органами МСУ, повышения эффективности деятельности местной власти и, в конечном счете, политической стабильности. Однако, как отмечают многие исследователи, уровень доверия российских граждан к органам МСУ является невысоким, причем низкие показатели стабильны на протяжении длительного времени [Латов, 2021: 166; Петухов, 2020: 28; Реутов, Реутова, 2016: 14; Шабунова и др., 2015: 11]. Поэтому исследование причин этой стабильности на низком уровне и других вопросов, связанных с проблемой доверия современных россиян к органам МСУ, представляет несомненный не только научно-теоретический, но и практический интерес.

**Методика исследования.** Обращение авторов к анализу данных по Тверской области обусловлено рядом причин. Во-первых, эта область является типичным регионом Центральной России по уровню социально-экономического развития, политико-правовому устройству и социокультурным характеристикам, она включает почти все типы муниципалитетов, большинство протекающих в нем процессов типично как для Центрального федерального округа (ЦФО), так нередко и для России в целом. Поэтому региональные эмпирические данные, касающиеся доверия жителей этой области, тверичан, к органам МСУ, могут быть в значительной степени экстраполированы как на уровень ЦФО, так и на общероссийский уровень. Во-вторых, данные региональных исследований позволяют уточнять выводы, получаемые в ходе общероссийских опросов, за счет детализации структуры респондентов. В частности, при формировании выборки социологического исследования в регионе часто рекрутируются респонденты, проживающие в таких малодоступных муниципалитетах, жители которых обычно не попадают в общероссийские выборки. В-третьих, поскольку Российская Федерация включает регионы, значительно различающиеся по своему социально-экономическому, политическому и культурному развитию, то обращение к разным региональным данным позволяет получить важную дополнительную информацию о факторах, оказывающих дифференцирующее влияние на доверие россиян к МСУ.

Предметом данной статьи является анализ динамики доверия к органам МСУ и участия граждан в самоуправленческих практиках на местном уровне в их взаимосвязи в 2010–2020-х гг. Авторы стремятся при этом выявить факторы, оказывающие влияние на рост доверия к муниципальным органам.

Эмпирический анализ далее основан на материалах исследований, проведенных в 2012–2022 гг. научным коллективом кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета с участием авторов.

В статье использованы, во-первых, результаты социологического мониторинга (2012–2022 гг.), направленного на анализ динамики представлений жителей Тверской области о МСУ и выявление их самоуправленческого потенциала. Объектом исследования являлись жители муниципальных образований (МО) различного типа Тверского региона в возрасте от 18 лет. Выборка была квотной, репрезентативной по полу, возрасту и типу поселения. Объем выборочной совокупности в разные годы варьировался в интервале примерно 600–1100 человек<sup>3</sup>, анкетирование респондентов проходило ежегодно в июне–июле.

Во-вторых, в данной работе представлены результаты новейшего исследования (октябрь 2022 г.), направленного на анализ доверия населения Тверской области к органам МСУ, его институциональных и ценностных оснований. Методика подготовки и проведения данного исследования аналогична методике, применяемой при проведении областного социологического мониторинга ( $N = 1047$  чел., статистическая погрешность – 4%).

---

<sup>3</sup> В 2012 г. было проанкетировано 624 респондента, в 2013 г. – 628 человек, в 2014 г. – 633, в 2015 г. – 739, в 2016 г. – 1043, в 2017 г. – 1099, в 2018 г. – 1083, в 2019 г. – 682, в 2020 г. – 942, в 2021 г. – 947 и в 2022 г. – 725 (статистическая погрешность – 4%).

Наконец, в-третьих, в статье для сравнения материалов по другим регионам РФ и по России в целом использованы результаты анализа вторичных данных.

**Динамика доверия российских граждан к органам государственной власти и МСУ.** Социологические замеры уровня доверия населения к органам МСУ осуществлялись с использованием двух основных вопросов – «Доверяете ли вы в целом органам местного самоуправления (главе вашего муниципалитета, местной администрации, местным депутатам)?» и «Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц вы доверяете в большей степени?».

Динамика ответов на первый вопрос, демонстрирующий уровень доверия граждан к МСУ как социально-политическому институту, показывает (табл. 1), что в течение 2010-х гг. доля респондентов, в той или иной степени доверяющих ему, всегда была существенно меньше доли граждан, не доверяющих этому институту. Наиболее высокое значение этого показателя фиксируется в октябре 2022 г., когда суммарная доля «безусловно доверяющих» и «скорее доверяющих» (45,1%) впервые за весь период наблюдения несколько превысила сумму «безусловно не доверяющих» и «скорее не доверяющих» (39,3%).

Анализ ответов на второй вопрос позволяет сделать ряд наблюдений, касающихся соотношения доверия населения к различным органам МСУ с доверием к федеральным и региональным органам государственной власти (рис. 1, 2, 3).

Отметим, прежде всего, что выявленные региональные тенденции коррелируют с общероссийскими трендами. В частности, на уровне РФ уровень доверия населения к федеральным органам власти (за исключением Государственной думы РФ) тоже, как правило, превышает уровень доверия к структурам региональной власти и к органам МСУ. Особенно это касается президента РФ, относительно высокий уровень доверия к которому фиксируется в ходе многочисленных опросов в течение последних уже 10–15 лет. При этом следует отчасти согласиться с мнением К. Каарияйнена и Д. Фурмана, высказанным еще 20 лет назад, что доверие к президенту выступает в России фактором, обуславливающим институциональное доверие в целом [Фурман, 2003]. Надо только отметить парадокс, что для институционального доверия в России типичен контраст между высоким доверием к «далёким» от гражданина органам власти и низким доверием к более близким к нему властным органам.

В то же время доверие тверичан к президенту РФ оказывается в последние два года заметно (не менее чем на 10 п.п.) ниже общероссийского уровня. Так, согласно данным общероссийского опроса, организованного Институтом социологии ФНИСЦ РАН в марте 2021 г., президенту РФ доверяли 62% россиян [Латов, 2021: 163–164]. В ходе же очередного этапа социологического мониторинга «Как живешь, Россия?», проводившегося в мае 2022 г. Центром социальных и социально-политических исследований ИСПИ ФНИСЦ РАН, выразили доверие к президенту РФ 74% российских граждан [Как живешь, Россия?, 2022: 14]. В то же время, по результатам нашего исследования, доверие к президенту РФ в июне 2021 г. продемонстрировали 43% жителей Тверской области, в июне 2022 г. – 61%, а в октябре 2022 г. – 54%.

Проведенное нами исследование фиксирует невысокий уровень доверия тверичан к органам МСУ по сравнению с их доверием к президенту, правительству и главе

Таблица 1

**Доверие органам местного самоуправления, 2012–2022 г., % ответивших**

Уровень доверия органам МСУ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2022, октябрь
Безусловно доверяют	1,8	5,4	8,7	2,2	6,8	1,8	8,2
Скорее доверяют	16,0	28,5	27,4	23,5	26,2	13,7	36,9
Скорее не доверяют	38,1	36,5	36,2	44,0	42,3	46,7	29,8
Безусловно не доверяют	29,5	17,0	18,4	17,9	16,2	24,2	9,5
Затруднились ответить	14,6	12,6	9,4	12,4	8,5	13,7	15,6

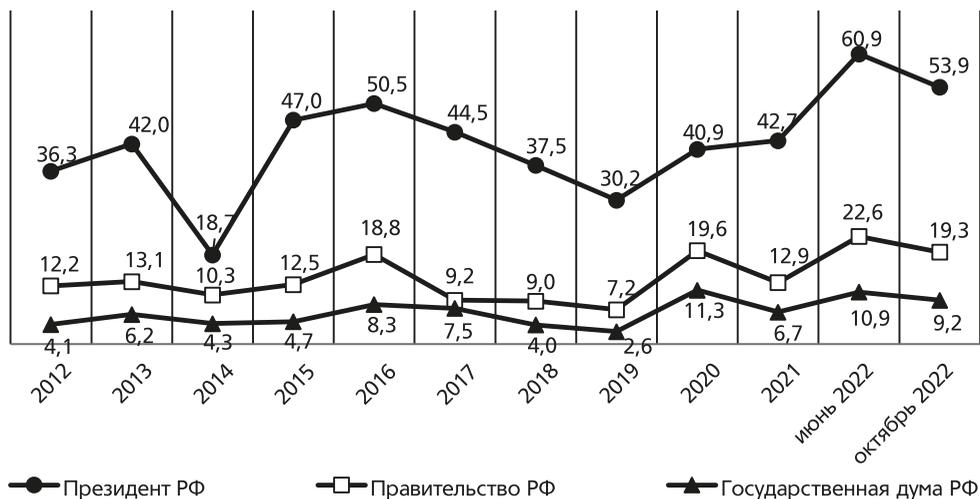


Рис. 1. Динамика доверия населения Тверской области к федеральным органам государственной власти, % ответивших



Рис. 2. Динамика уровня доверия населения Тверской области к региональным органам государственной власти, % ответивших

субъекта РФ. Согласно табл. 1, в течение 2010-х гг. суммарная доля «безусловно доверяющих» и «скорее доверяющих» этому институту практически никогда не превышала 1/3 населения (уменьшившись к 2017 г. до 15,5% и вновь увеличившись к 2022 г. до 45,1%). На низкий уровень доверия россиян к муниципальным органам указывают и другие исследователи [Петухов, 2020: 28]. Так, результаты общероссийских опросов, проводившихся Институтом социологии ФНИСЦ РАН в 2014–2021 гг. в мониторинговом режиме, показывают, что в 2015–2017 гг. органы МСУ входили в топ-5 «худших» институтов, которым россияне чаще не доверяют; правда, с конца 2017 г. отношение к ним стало меняться в лучшую сторону [Латов, 2021: 163–166].

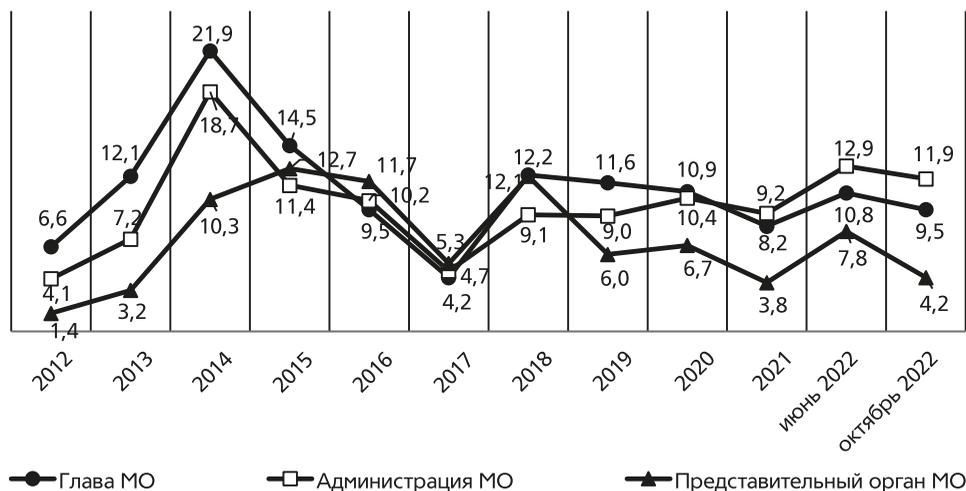


Рис. 3. Динамика доверия населения Тверской области к органам МСУ, % ответивших

Наиболее высокий уровень доверия характерен в отношении тверичан к главам исполнительной власти всех уровней, являющихся субъектами властной вертикали. Поскольку эти институты часто ассоциируются с конкретными личностями, доверие к ним может быть в значительной степени персонифицированным, а не институциональным. Второе место по уровню доверия чаще всего занимают институты, наделенные административными функциями, а представительные органы государственной власти и МСУ пользуются наименьшим доверием населения. Подобная же тенденция фиксируется и при анализе данных общероссийских опросов. Исследователи отмечают, что россияне больше доверяют институтам «вертикали власти» и меньше – связанным с конкуренцией политическим силам, что, вероятно, свидетельствует о неукорененности представительной демократии в России [Латов, 2021: 166, 172].

Исследования показывают, что российские граждане не только мало доверяют муниципальным властям, но и мало ориентированы на личное участие в практиках МСУ в качестве муниципальных депутатов. Согласно данным мониторинга в Тверской области, доля респондентов, выразивших готовность избираться в качестве депутатов представительного органа МО, за все годы наблюдений варьировалась от 7,7% в 2012 г. до 11,5% в 2020 г., вернувшись в конце на почти исходный уровень (8,7% в 2022 г.). При этом когда в 2018 г. респондентов спрашивали о причинах их равнодушия к муниципальным делам, то более четверти (29,4%) опрошенных тверичан в качестве причины отказа от реализации своего пассивного избирательного права называли отсутствие интереса к подобной деятельности, еще четверть (25,8%) респондентов указывала на возраст, служащий ограничением для их социальной активности, и еще чуть менее четверти (22,0%) ответили, что не обладают достаточными способностями, знаниями и уровнем квалификации для осуществления такой работы.

Картина «взлетов» и «падений» уровня доверия тверичан к органам власти и МСУ тоже сходна с ситуацией в других российских регионах, хотя имеются и некоторые отличия. Так, в большинстве исследований фиксируется резкий «взлет» уровня доверия к президенту РФ в 2014 г. [Шабунова, 2015: 10] в связи с ростом патриотических настроений, вызванных политикой главы государства во время «Крымской весны». В Тверской же области увеличение доли граждан, выражающих доверие президенту, наблюдается лишь с 2015 г. Если говорить об органах МСУ, то уровень доверия к ним был наиболее высок

в изучаемом регионе именно в 2014 г. Спад уровня доверия к органам власти и МСУ происходил в изучаемом регионе в 2017 и 2019 гг., что аналогично результатам общероссийских опросов [Как живешь, Россия?, 2022: 14; Петухов, 2020: 28]. В то же время в ходе областного мониторинга зафиксирована тенденция к росту доверия к органам власти и МСУ в течение самых последних кризисных лет. Довольно высокий уровень доверия к властным структурам и органам МСУ наблюдался и после начала специальной военной операции на Украине. Правда, в октябре 2022 г. после объявления мобилизации произошло некоторое его снижение.

Данные опросов последних лет демонстрируют наметившуюся тенденцию к росту институционального доверия на муниципальном уровне. С июня 2021 г. уровень доверия населения к местной администрации (функционирование которой деперсонифицировано) начинает превышать уровень доверия к главе МО, т.е. есть тенденция переориентации на доверие к абстрактной системе (по терминологии Э. Гидденса) с ее формализованными нормами и правилами.

Проведенные авторами исследования позволили выявить зависимость доверия к местным властям от социально-демографических характеристик граждан, от их установок, представлений, ценностных ориентаций, моделей поведения и других групп факторов [Майкова, Симонова, 2023]. Поскольку участие граждан в практиках МСУ является атрибутивным свойством этого института, рассмотрим теперь взаимосвязь доверия к органам МСУ и участия населения в самоуправленческих практиках на местном уровне.

**Динамика участия российских граждан в практиках МСУ.** Обратимся к характеристикам вовлеченности россиян в практики МСУ.

Анализ эмпирических данных (табл. 2 и 3) показывает, что уровень установок граждан на участие в МСУ (порядка 40–55%) заметно выше уровня их реальной вовлеченности в муниципальные практики (порядка 25–35%). На традиционно относительно невысокий уровень участия россиян в практиках МСУ ранее уже неоднократно обращалось внимание в трудах исследователей, в том числе и авторов данной статьи [Региональные модели..., 2020: 71–79].

Причины низкого участия в МСУ респонденты видят, прежде всего, в отсутствии интереса к общественной деятельности, желания брать на себя ответственность, а также распространенности ожиданий, что решать муниципальные проблемы должны не сами граждане, а отчужденная от них местная власть. Эту отчужденность подчеркивает то, что в качестве факторов, лимитирующих участие людей в практиках МСУ, респонденты очень часто называют невозможность на что-либо повлиять и отсутствие результатов

Таблица 2

**Доля желающих принимать участие в жизни своего населенного пункта, 2018–2022 гг., % ответивших**

Установка на участие в МСУ	2018	2019	2020	2021	2022, июнь	2022, октябрь
Да	17,9	21,7	18,4	17,3	14,9	18,9
Скорее да	22,8	23,9	31,5	32,9	33,2	36,9
Скорее нет	23,7	16,0	27,0	22,9	22,3	16,2
Нет	21,6	24,1	13,1	15,1	15,6	14,0
Затруднились ответить	14,0	14,3	10,1	11,7	13,9	14,0

Таблица 3

**Доля реально принимавших в течение последнего года участие в жизни своего населенного пункта, 2020–2022 гг., % ответивших**

Участие в практиках МСУ	2020	2021	2022, июнь	2022, октябрь
Да	24,8	26,2	30,9	36,4
Нет	64,3	65,7	60,0	53,2
Затруднились ответить	10,9	8,1	9,1	10,4

Таблица 4

**Структура объяснений, почему люди не принимают активного участия в деятельности местного самоуправления, 2014–2022 гг., % ответивших**

Причины низкой активности населения	2014	2018	2022, июнь
Отсутствие интереса к общественной деятельности	34,1	35,8	44,5
Отсутствие желания брать на себя ответственность	21,3	29,0	37,6
Представление, что решением проблем должна заниматься муниципальная власть	25,1	27,0	30,2
Невозможность на что-либо повлиять, реальных результатов от усилий не будет	20,1	46,2	29,8
Дефицит информации о возможностях участия в МСУ	15,2	20,5	19,6
Незаинтересованность органов МСУ в активности граждан	15,2	25,1	19,6
Отсутствие финансовых возможностей	11,2	18,0	18,9

деятельности, незаинтересованность органов МСУ в активности граждан, дефицит информации о возможностях участия и финансовых возможностей у граждан (табл. 4).

Обращаясь к анализу динамических характеристик вовлеченности россиян в практики МСУ, отметим постепенный рост активистских установок населения (табл. 2) и уровня участия граждан в самоуправленческих практиках к 2022 г. (табл. 3, рис. 4). Эта тенденция к росту была в Тверской области характерна практически для всех наиболее распространенных и значимых форм и видов участия населения в МСУ (единственное исключение – участие в сходах и собраниях по месту жительства, уровень которого снизился за последний год на 11 п.п.).

Изменения происходили и в восприятии респондентами причин гражданской пассивности. Так, в 2018 г. ключевой причиной, сдерживающей активность граждан, считалась низкая результативность участия в практиках МСУ и отсутствие возможности



Рис. 4. Динамика форм и видов участия населения Тверской области в практиках МСУ, % ответивших

влияния на политику местных властей. По сравнению с 2014 г. возросло значение и такого лимитирующего фактора, как незаинтересованность органов МСУ в активности граждан. Но к 2022 г. значение этих факторов существенно снижается, а причины низкой активности связываются теперь с личностными характеристиками людей и особенностями российского менталитета (патерналистские ориентации).

В ходе исследования мы выявили взаимосвязь между уровнем доверия населения к органам МСУ и наличием у граждан активистских установок, ориентации на гражданское участие и опыта такого участия. Респонденты, которые согласны, что активная жизненная позиция жителей способствует улучшению ситуации в муниципалитете, демонстрируют и более высокий уровень доверия к органам МСУ по сравнению с гражданами, отмечающими бесполезность гражданской активности. В 2019 г. этот разрыв составлял в отношении доверия главе МО 11,8 против 7,6%, в доверии администрации МО – 10,9 против 1,5%, а в доверии представительному органу МО – 7,0 против 1,5%. Для респондентов, готовых реализовывать пассивное избирательное право (быть избранными), характерен и более высокий уровень доверия к представительному органу МСУ (12,7 против 7,8% у не желающих избираться в июне 2022 г.). Однако главе МО они доверяют в меньшей степени, чем респонденты, не стремящиеся к самореализации в качестве муниципального депутата (9,5 против 11,6%, по данным опроса в июне 2022 г.). Респонденты, принимавшие участие в практиках МСУ, в большей степени, чем не участвующие в МСУ граждане, доверяют местной власти (46,6 против 43,4% в октябре 2022 г.)<sup>4</sup>. Наконец, в 2019 г. жители Тверской области, имеющие членство в общественных организациях, больше доверяли главе (22,7 против 11,4%) и администрации МО (13,6 против 8,8%), чем респонденты, в таких организациях не состоящие.

В то же время влияние гражданской активности на уровень доверия к органам МСУ неоднозначно: его показатели бывают достаточно неустойчивыми и противоречивыми, а само влияние может быть и негативным, что подтверждается и другими исследователями [Петухов, 2022: 78–79; Реутов, Реутова, 2016: 16]. Так, в ходе опроса 2019 г. мы фиксировали, что доверие к институтам МСУ выше у граждан, обратившихся в органы МСУ, чем у жителей муниципалитетов без подобного опыта (доверие к главе МО – 18,3 против 9,7%, к администрации МО – 11,7 против 8%, а к представительному органу МО – 7,5 против 5,7%). Однако в октябре 2022 г. наибольшая доля обращений в органы МСУ наблюдалась среди респондентов, которые «безусловно не доверяют» муниципальной власти (52,8 против 31,1% у «безусловно доверяющих»). Вероятно, недоверие в этом случае – результат негативного опыта взаимодействия с представителями органов МСУ (в том числе, возможно, и коррупционного) [Петухов, 2020: 29]. Например, граждане, указывающие на коррумпированность и семейственность муниципальных служащих в качестве одной из существенных проблем, затрудняющих работу органов МСУ, демонстрируют и гораздо более высокий уровень недоверия к местной власти по сравнению с респондентами, для которых эта проблема не столь значима (в 2017 г. 51 против 22,1%)<sup>5</sup>.

Анализируя динамику взаимосвязи между уровнем доверия населения к органам МСУ и участием в самоуправленческих практиках, отметим определенную волнообразность происходящих процессов, которые в значительной степени синхронизированы (рис. 5). В большинстве случаев «взлеты» и «падения» уровня доверия к органам власти и МСУ и участия жителей Тверской области в самоуправленческих практиках на местах

<sup>4</sup> Указаны суммарные доли ответов, с одной стороны, «безусловно доверяю» и «скорее доверяю», а с другой стороны, «безусловно не доверяю» и «скорее не доверяю».

<sup>5</sup> Указаны суммарные доли ответов, с одной стороны, «безусловно доверяю» и «скорее доверяю», а с другой стороны, «безусловно не доверяю» и «скорее не доверяю».



Рис. 5. Динамика уровня доверия населения Тверской области к главе МО и участия в некоторых самоуправленческих практиках, % ответивших

происходят одновременно или с небольшим временным лагом (2012–2013 гг., 2017 г., 2019–2020 гг., 2022 г.).

Региональная особенность с очевидностью проявляется в точке 2014 г. В этот период резко падает уровень доверия к федеральной и региональной власти (по общероссийским опросам наблюдался, наоборот, его рост) и «проседают» практически все показатели гражданского участия, но наблюдается резкий и существенный рост доверия к органам МСУ. Вероятно, такие «скачки» могли быть реакцией не только на общероссийские кризисные тенденции в экономике, но и на проблемы, существовавшие в тот период в структурах региональной власти Тверской области, где был зафиксирован ряд коррупционных скандалов<sup>6</sup>. Показательна в этой связи динамика обращений граждан в органы МСУ: с ростом уровня доверия к главе МО происходит снижение показателя обращений и, наоборот, со снижением уровня доверия растет доля граждан, которые обращаются в органы МСУ со своими проблемами.

**Заключение.** Итак, как мы видим, результаты исследования демонстрируют невысокий уровень доверия жителей Тверской области к органам МСУ по сравнению с доверием к органам государственной власти федерального и регионального уровней. Наибольшим доверием тверичан пользуется, как и по России в целом, президент РФ. Самые же низкие показатели доверия характерны для представительных органов государственной власти

<sup>6</sup> В частности, в 2014 г. расследования и судебные процессы проходили по уголовным делам в отношении заместителя начальника Управления экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по Тверской области, начальника полиции по оперативной работе УМВД России по городу Твери, министра строительства, министра здравоохранения, замминистра промышленности и информационных технологий Тверской области (см., напр.: Работа над ошибками. Самые громкие скандалы, расследования и трагедии Тверской области в 2014 году // Афанасий-Бизнес. 2014. 28 декабря. URL: <https://www.afanasy.biz/news/incident/80195> (дата обращения: 01.11.2022)).

и МСУ. Доверие к органам власти и МСУ носит в большей степени персонифицированный, а не абстрактно-функциональный характер. Однако на муниципальном уровне наметилась тенденция к росту институционального типа доверия: доверие к местной администрации начинает превышать уровень доверия к главе МО, что может свидетельствовать о переориентации на доверие к «абстрактной системе» с ее формализованными нормами и правилами. Усиление данного тренда, наряду с ростом гражданской активности, создает условия для разворачивания самоуправленческой тенденции в обществе и развития МСУ на новом качественном уровне с преобладанием активистских, а не патерналистских ориентаций.

На уровень и характер доверия граждан к органам МСУ влияют различные группы факторов. Более высокий уровень доверия характерен для граждан, имеющих позитивный опыт взаимодействия с муниципальными органами. Наличие активистских установок у жителей Тверской области, готовности принимать участие в самоуправленческих практиках, их реальная общественная деятельность, как правило, способствуют росту уровня доверия к органам МСУ. Представления же о коррумпированности и семейственности муниципальных служащих, наоборот, служат фактором, стимулирующим снижение доверия к местной власти.

Исследование позволило эмпирически подкрепить исходную гипотезу авторов о взаимосвязи и взаимовлиянии феноменов доверия граждан к органам МСУ и участия населения в самоуправленческих практиках на местном уровне. Доверие является условием участия граждан в МСУ, в то же время развитие практик МСУ и активизация участия в них жителей МО имеют в качестве одного из позитивных социальных эффектов рост доверия к местной власти, способствуя формированию у людей активистских установок и поведенческих моделей. Исследование продемонстрировало определенную волнообразность, даже в значительной степени синхронность процессов, связанных с динамикой уровня доверия к органам власти и МСУ и участия населения в самоуправленческих практиках. В течение последних кризисных лет наблюдается тенденция к росту как уровня доверия населения к органам власти и МСУ, так и уровня участия в практиках МСУ.

Таким образом, обращение к данным Тверской области, в которой, с одной стороны, протекают процессы, типичные для ЦФО и во многих случаях для России в целом, а с другой стороны, существуют региональные особенности развития, позволило подтвердить и уточнить выводы относительно уровня и факторов доверия к МСУ, сделанные в ходе всероссийских опросов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гидденс Э. Последствия современности. М.: Издательская и консалтинговая группа «Праксис», 2011. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества: коллективная монография. Отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- Как живешь, Россия? Экспресс-информация. 52 этап социологического мониторинга, май 2022 года: [бюллетень] / В.К. Левашов, Н.М. Великая, И.С. Шушпанова [и др.]; отв. ред. В.К. Левашов; ФНИСЦ РАН. М.: ФНИСЦ РАН, 2022. URL: [https://www.fnisc.ru/index.php?page\\_id=1198&id=11065](https://www.fnisc.ru/index.php?page_id=1198&id=11065) (дата обращения: 16.10.2022).
- Латов Ю.В. Институциональное доверие как социальный капитал в современной России (по результатам мониторинга) // Полис. Политические исследования. 2021. № 5. С. 161–175.
- Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Детерминация доверия населения российских муниципалитетов к органам местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2023 (готовится к печати).
- Петухов В.В. Гражданское участие в современной России: взаимодействие политических и социальных практик // Социологические исследования. 2019. № 12. С. 3–14.
- Петухов Р.В. Влияние опыта гражданского участия на доверие муниципальным властям // Материалы I Всероссийского форума молодых исследователей социальных наук, II Молодежной научно-практической конференции исследователей социальных наук (г. Вологда, 21–24 июня 2022 г.). Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2022. С. 75–81.

- Петухов Р.В. Доверие российского общества к органам местного самоуправления // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 61–75.
- Петухов Р.В. Если ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // Местное право. 2020. № 3. С. 27–34.
- Региональные модели местного самоуправления в современной России. Под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: Тверской государственный технический университет, 2020.
- 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.
- Сасаки М., Давыденко В.А., Латов Ю.В., Ромашкин Г.С., Латова Н.В. Проблемы и парадоксы анализа институционального доверия как элемента социального капитала современной России // Журнал институциональных исследований. 2009. Т. 1. № 1. С. 20–35.
- Сасаки М., Давыденко В.А., Ромашкина Г.Ф., Воронов В.В. Сравнительный анализ доверия в различных странах // Социологические исследования. 2013. № 3. С. 60–73.
- Фурман Д. «Я доверяю Президенту»: Трансформация социальной поддержки власти в постсоветской России // Свободная мысль – XXI. 2003. № 5. С. 25–40.
- Шабунова А.А., Гужавина Т.А., Кожина Т.П. Доверие и общественное развитие в России // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 2 (76). С. 7–19.
- Штомпка П. Доверие – основа общества. М.: Логос, 2012.

Статья поступила: 15.11.22. Финальная версия: 30.01.23. Принята к публикации: 04.02.23.

## RELATIONSHIP OF TRUST IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AND PARTICIPATION IN SELF-GOVERNING PRACTICES (by example of the Tver Region)

E.Yu. MAYKOVA, E.V. SIMONOVA

*Tver State Technical University, Russia*

---

*Eleonora Yu. MAYKOVA, Dr. Sci. (Phil.), Associate Professor, Head of the Department of sociology and social technologies, Vice-rector for educational work (maykova@yandex.ru); Elena V. SIMONOVA, Cand. Sci. (Sociol.), associate professor of the department of sociology and social technologies (Simonova-E-V@yandex.ru). All – Tver State Technical University, Russia, Tver.*

---

**Acknowledgements.** The article was prepared with the financial support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation within the framework of state assignment № 075-03-2022-296/3 dated 21.09.2022. Project № 122121400063-2.

**Abstract.** The dynamics of trust in local self-government bodies and the participation of Russians in self-government practices at the local level in their interrelation is revealed. The results of sociological research conducted in the Tver Region are presented (2012–2022). The method of formalized interviewing is used. A comparison with the data of all-Russian surveys is made. The results of measuring the level of trust in local self-government are presented. A comparative analysis of trust in municipal, regional and federal public authorities was carried out. The activist attitudes of Russians and the level of their real participation in the practices of local self-government are investigated. The results of the study demonstrate a low level of citizens' trust in municipal bodies and their participation in self-governing practices. The analysis of the dynamics of institutional trust in local self-government bodies and civic engagement demonstrates a tendency for their growth during the last crisis years under the influence of both objective and subjective factors. The article pays special attention to the analysis of subjective factors. Conclusions are drawn about the formation of conditions for the unfolding of a self-governing trend in society and the development of local self-government at a new qualitative level with the predominance of activist, rather than paternalistic orientations.

**Keywords:** local self-government bodies, institutional trust, subjective factors, activist attitudes, self-governing practices, citizen participation, social dynamics.

## REFERENCES

- Giddens E. (2011) *The consequences of modernity*. Moscow: Praxis Publishing and Consulting Group. (In Russ.)
- Furman D. "I trust the President": Transformation of social support of power in post-Soviet Russia. *Svobodnaya mysl' – XXI* [Free Thought – XXI]. 2003. No. 5: 25–40. (In Russ.)
- Kupreichenko A.B. et al. (eds) (2013) *Trust and distrust in the conditions of development of civil society: a collective monography*. Moscow: HSE. (In Russ.)
- Latov Yu.V. (2021) Institutional trust as social capital in modern Russia (on the results of monitoring). *POLIS. Politicheskie issledovaniya* [Political studies]. No. 5: 161–175. (In Russ.)
- Levashov V.K. et al. (eds) (2022) *How are you living, Russia?* Express information. 52 stage of sociological monitoring, May 2022: [bulletin]. Moscow: FCTAS RAS. URL: [https://www.fnisc.ru/index.php?page\\_id=1198&id=11065](https://www.fnisc.ru/index.php?page_id=1198&id=11065) (accessed 10.16.2022). (In Russ.)
- Maykova E.Yu. et al. (eds) (2020) *Regional models of local self-government in modern Russia*. Tver: Tver State Technical University. (In Russ.)
- Maykova E. Yu., Simonova E.V. Determination of the trust of the population of Russian municipalities to local governments. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast]. 2023 (forthcoming). (In Russ.)
- Petukhov R.V. (2020) Is there a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government? *Mestnoe pravo* [Local law]. No. 3: 27–34. (In Russ.)
- Petukhov R.V. (2022) The influence of the experience of civic participation on trust in municipal authorities. In: *Materials of the I All-Russian Forum of Young Researchers of Social Sciences, II Youth Scientific and Practical Conference of Researchers of Social Sciences (Vologda, June 21–24, 2022)*. Vologda: FSBI VoISC RAS: 75–81. (In Russ.)
- Petukhov R.V. (2017) The Russian Society's Confidence in the Local Governments as a Problem. *POLIS. Politicheskie issledovaniya* [Political studies]. No. 6: 61–75. (In Russ.)
- Petukhov V.V. (2019) Civic participation in Russia today: interaction of social and political practices. *Sotsiologiticheskiye issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 12: 3–14. (In Russ.)
- Reutov E.V., Reutova M.N. (2016) Trust in municipal authorities and integration of the social space of the local community. *Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk* [Central Russian Journal of Social Sciences]. Vol. 11. No. 5: 12–21. (In Russ.)
- Sasaki M. et al. (2009) Problems and paradoxes of the analysis of institutional trust as an element of social capital of modern Russia. *Zhurnal institucional'nyh issledovanij* [Journal of Institutional Studies]. Vol. 1. No. 1: 20–35. (In Russ.)
- Sasaki M. et al. (2013) Comparative analysis of trust in different countries. *Sotsiologiticheskiye issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 3: 60–73. (In Russ.)
- Shabunova A.A. et al. (2015) Trust and social development in Russia. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of development of territories]. Issue 2 (76): 7–19. (In Russ.)
- Shtompka P. (2012) *Trust is the foundation of society*. Moscow: Logos. (In Russ.)

Received: 15.11.22. Final version: 30.01.23. Accepted: 04.02.23.