

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ДИНАМИКА ДОВЕРИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ПЕТУХОВ Роман Владимирович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия (petukhovrv@yandex.ru).

Аннотация. Статья посвящена институциональному доверию в современной России и влиянию на него изменения формальных норм, составляющих соответствующий социальный институт. Исследование основано на предположении, что доверие к административному институту возникает на основе не только знаний о результатах его практической деятельности, но и одобрения формальных норм, определяющих его институциональную организацию. Объектом исследования стал институт местной власти, который в России претерпел значительные трансформации за последние 30 лет. Автор предлагает рабочее определение понятия «институт местной власти» и описывает изменения, произошедшие с этим институтом после распада СССР. В институциональной организации местной власти выделены две модели – «муниципальное управление» и «местное самоуправление». Переход от одной модели к другой рассматривается как ключевое событие в современной истории института российской местной власти. На основе мониторинговых опросов общественного мнения Институт социологии ФНИСЦ РАН в 2014–2020 гг. в статье анализируется динамика (не)доверия к органам местной власти при переходе от «местного самоуправления» к «муниципальному управлению». Результаты анализа показывают, что, несмотря на стабильно удовлетворительное отношение большинства респондентов к положению дел в их муниципальных образованиях, в 2015–2016 гг. наблюдался резкий спад доверия к местной власти, что совпадает с активной фазой преобразований этого института.

Ключевые слова: институт • социальное доверие • институциональное доверие • местная власть • местное самоуправление • муниципальное управление

DOI: 10.31857/S0132162524110066

Институциональное доверие как объект анализа. В последнее время получило распространение убеждение, что институциональное доверие является одной из составляющих социального капитала (наравне с обобщенным межличностным доверием), т.е. ресурсом, приносящим выгоды (см., напр., [Латов, 2024]). Это во многом отражает интерес, который возник к проблематике институционального доверия в самые последние годы. Опросы общественного мнения в условиях пандемии COVID-19 показали, что готовность людей следовать рекомендациям властей прямо зависит от уровня доверия к государству и другим социальным институтам ([Общество и пандемия..., 2020: 180–181] и др.). Это стало серьезным вызовом большинству современных обществ, с которым не все справились.

Социальная наука стала активно заниматься доверием как основой социального капитала с 1980-х гг., но до недавнего времени институциональное доверие мало привлекало исследовательское внимание, которое концентрировалось в первую очередь вокруг концептов межличностного доверия и сетей социальных связей. В российской социальной науке высокий интерес к институциональному доверию сформировался с рубежа 2000–2010-х гг., когда появляется ряд работ, посвященных этой теме ([Сакаки и др., 2009; Вахтина, 2011], см. также [Давыборец, 2016; Трофимова, 2017] и др.). Несмотря на высокую актуальность темы, многие аспекты институционального доверия остаются недостаточно изученными.

В литературе есть консенсус по поводу того, что доверие – условие любой человеческой деятельности и предпосылка начала любых социальных взаимодействий. В условиях недостаточности информации именно доверие позволяет преодолеть естественное чувство неуверенности и даже страха перед будущими результатами взаимодействий. Поэтому многие авторы связывают доверие с социально-экономической успешностью современных обществ ([Патнэм, 1996; Фукуяма, 2004] и др.).

В российской научной литературе в качестве основных выделяются следующие виды доверия: межличностное (индивидуальное), обобщенное (генерализованное) и институциональное [Андрущенко, 2013; Купрейченко, Мерсиянова, 2013: 29–32; Алмакаева, 2014: 32–33; Веселов, Скворцов, 2023: 161]. Первый из трех видов доверия формируется в результате личного взаимодействия людей и является основой для социальных отношений. Второй вид – общий уровень доверия в обществе, включающий отношение к незнакомым людям и обществу в целом. Наконец, третий вид предполагает доверие к конкретным социальным институтам. Институциональное доверие может быть понято как доверительное отношение не к людям, создающим и реализующим «правила игры», а к самой системе норм и правил, проявляющей себя в практической деятельности специализированных организационных структур [Сасаки и др., 2009: 58–59; Вахтина, 2011: 24; Терин, 2018: 92]. Эта разновидность доверия наименее теоретически разработана. До недавнего времени многие исследователи даже фактически отказывали ему в собственном уникальном содержании, считая институциональное доверие по существу разновидностью доверия межличностного. Например, П. Штомпка пишет, что, когда речь идет о доверии к институту, «мы доверяем тем, кто создал его конституционные рамки, тем, кто фактически выполняет правительственные функции, и тем, кто осуществляет надзор за их действиями (членам конституционного трибунала, парламентским комиссиям, свободным средствам массовой информации, поборникам гражданских прав и, наконец, избирателям)» [Штомпка, 2012: 123]. Между тем опыт последних лет показывает, что нередко ситуации, когда «интерфейс» института, включая персональный состав соответствующих организационных структур, остается неизменным, но кардинальным образом меняются его целеполагание и нормативное содержание. Поэтому одним из важных направлений исследований должно стать изучение того, какую роль в формировании институционального доверия играют формальные нормы (конституции, законы, нормативные акты главы), являющиеся вместе с неформальными правилами содержанием любого социального института.

Наша исследовательская гипотеза может быть сформулирована как предположение, что доверие к социальному институту зависит не только от результатов деятельности индивидов и организаций, его представляющих, но и от институциональной организации, руководствующейся формальными нормами и неформальными правилами. В настоящей работе фокус направлен на один конкретный институт – российскую местную власть. На ее примере анализируется, как изменения формальных норм, регулирующих соответствующие социально-политические отношения, отражаются на институциональном доверии.

Местная власть как социальный институт. Выбор местной власти в качестве объекта для проверки выдвинутой исследовательской гипотезы имеет несколько причин. Во-первых, значение местной власти сложно переоценить, так как именно она обеспечивает повседневную жизнь граждан. Во-вторых, этот институт является одним из самых нестабильных в постсоветской России [Туровский, 2015: 35]. В его формальном и неформальном регулировании, в практике соответствующих общественных отношений неоднократно происходили существенные изменения. Более того, осенью 2024 г. планируется рассмотрение и, возможно, принятие федерального закона, запускающего новую муниципальную реформу¹.

¹ Муниципальную реформу проведут после президентских выборов 2024 года // Ведомости. 09.05.2023. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/10/974304-munitsipalnuyu-reformu-provedut-posle-prezidentskih-viborov> (дата обращения: 25.05.2024).

В задачи данного исследования не входит теоретическая проработка понятия «институт местной власти», дадим только его рабочее определение. В самом общем смысле институты понимаются как устойчивые формы организации и регулирования общественной жизни [Синютин, 2003: 13]. Будем далее опираться на сформулированное В.В. Радаевым и О.И. Шкаратаном интегративное определение, по которому социальный институт – это «устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные сферы человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов» [Радаев, Шкаратан, 1995: 15].

Политическая власть в современных обществах всегда представлена в институционализированном, т.е. некоторым образом стабильно организованном виде. В российской научной литературе для обозначения института, регулирующего властные отношения в территориальных общностях субрегионального уровня, чаще всего используется термин «институт местного самоуправления». Этот подход представляется ошибочным, ведь «местное самоуправление» является лишь одной из возможных моделей институциональной организации местной власти. Поэтому более точным является использование термина «**институт местной власти**», который может быть определен как совокупность правил (формальных и неформальных), регулирующих политическую власть в территориальных общностях субрегионального уровня, и организационной системы, в рамках которой они реализуются². Соответственно, **институциональным доверием к местной власти** является доверительное отношение к системе формальных и неформальных норм и правил осуществления местной власти, а также к индивидам и организациям, ее непосредственно осуществляющим.

Модели институциональной организации местной власти в постсоветской России.

Институциональная организация местной власти является компромиссом между двумя моделями: первая может быть названа «**местным самоуправлением**», вторая – «**муниципальным управлением**». Реалистичный подход, учитывающий как теорию, так и практику осуществления местной власти в России и за рубежом, заставляет признать, что в современных условиях местная власть не может обладать не только полной самостоятельностью, но и более-менее значительной автономией. Носители местной власти, даже если они избраны членами соответствующей территориальной общности, должны вступать в многочисленные и часто обязывающие отношения с органами государственной власти. С другой стороны, местная власть не может быть полностью лишена самостоятельности: особенности ее отправления требуют принятия множества оперативных решений, которые важны для отдельной территориальной общности, но малозначимы в масштабах страны или даже региона. Попытка органов государственной власти согласовывать все действия местных властей привела бы к немедленной их перегрузке и управленческому коллапсу.

Описать модели институциональной организации местной власти, с точки зрения их социально-политического содержания, можно через категории, использованные М. Вебером для анализа союза как особого типа социального отношения с регулируемым членством и порядком [Вебер, 2016: 105]. Территориальные общности могут быть рассмотрены в качестве именно таких союзов, где членство обусловлено фактом постоянной

² В России, как и во многих других странах, у «отраслевых» органов государственной власти, прежде всего, правоохранительной и фискальной направленности, есть территориальные структурные подразделения. В качестве примера можно привести территориальные органы МВД России на районном уровне, к которым относятся управления, отделы и отделения по районам, городам и иным муниципальным образованиям. Хотя деятельность этих органов осуществляется в пределах муниципального образования, целью и содержанием их деятельности является реализация задач, возложенных на соответствующий федеральный орган исполнительной власти. Поэтому по формально-функциональному признаку они не входят в организационную систему местной власти. Это, однако, не исключает того, что их отдельные представители могут играть определенную (а иногда и существенную) роль в неформальных отношениях, являющихся частью муниципальной политики.

или временной регистрации по месту жительства в пределах их административно установленных границ. Вебер особо акцентирует внимание на том, что порядки союза приводятся в жизнь его руководителем и штабом управления [там же]. Для территориальных общностей таковыми являются глава муниципального образования, местная администрация и муниципальный представительный орган.

Типология союзов определяется сочетанием таких признаков как **автокефалия/гетерокефалия** и **автономия/гетерономия**. Первая пара категорий означает два принципиально противоположных способа назначения руководителя и штаба союза, а вторая – способ установление порядков союза [там же: 106]. Соответственно, **модель «местного самоуправления»** предполагает автокефалию (независимость) территориальной общности при формировании местных органов власти и высокую степень автономии в вопросах принятия местных нормативных актов. Для **модели «муниципального управления»**, напротив, характерна ограниченность собственных регуляторных полномочий (гетерономии) местных органов власти и их полная или частичная подчиненность вышестоящим властям (гетерокефалия).

Институты редко остаются устойчивыми в течение длительного времени, поскольку зависимы от внешних условий. Это в полной мере касается института местной власти, который за постсоветскую историю России неоднократно претерпевал принципиальные изменения. В литературе такие преобразования обычно связывают с изменением модели организации местной власти или началом новой реформы. За последние 30 лет серьезные институциональные изменения происходили три раза: *во-первых*, в 1993 г., когда на смену советской парадигме «демократического централизма» и «единства системы советов» пришла идеология «местного самоуправления» [Двадцать пять лет..., 2018: 159–162]; *во-вторых*, в 2003 г., когда был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»³, запустивший волну реальных преобразований местной власти, заметно сдвинувших ее устройство в сторону местного самоуправления; *в-третьих*, после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию РФ⁴, предусматривающих вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти [Петухов, 2020].

Изначально в Конституции РФ 1993 г. были закреплены нормы, устанавливающие довольно высокий уровень автономии и автокефалии местной власти. Гарантия самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12) является одной из основ российского конституционного строя. Также в специальной главе о местном самоуправлении (глава 8) были закреплены выборность органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 130) и право населения самостоятельно определять их структуру (ч. 1 ст. 131). Этот подход принципиально отличался от советской системы советов народных депутатов, организованных по принципу демократического централизма. Поэтому, описывая эти преобразования, С.С. Митрохин предложил метафору «муниципальной революции», которая отражала радикальность и глубину предполагаемых изменений [Митрохин, 1999: 17].

Однако «революция» на уровне формального регулирования не привела к революционным изменениям неформальных правил и практик осуществления местной власти. Исследователи (напр., [Гельман и др., 2006: 12–13]) обращали внимание на разнообразие подходов, которые появились в разных субъектах Российской Федерации после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁵. Он предоставлял региональным властям большие возможности в регулировании

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 08.10. № 202.

⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16.03. № 55.

⁵ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 01.09. № 170.

местной власти. В одних регионах это привело к практически полной потере ими автономии и автокефалии, а в других, наоборот, создало пространство для формирования сильных и самостоятельных муниципалитетов, соперничавших (а нередко и конфликтовавших) с региональным руководством [Туровский, 2015: 87].

Принятый в 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был построен в совершенно иной логике. Он являлся частью большой реформы, целью которой было выстраивание более эффективной системы управления государством. Его положения, с одной стороны, предусматривали много возможностей для организации достаточно автономной и автокефальной местной власти, но, с другой стороны, жестко централизовали и унифицировали все нормативное регулирование. Введение этого закона в полную силу было растянуто на шесть лет, в течение которых субъекты Российской Федерации должны были подготовиться к переходу на новые правила функционирования местной власти. В соответствии с ними в регионах создавалась двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления (городские и сельские поселения, объединенные в муниципальные районы), избирались местные советы депутатов и главы муниципальных образований, определялись вопросы местного значения и полномочия по их решению, а также разграничивалось муниципальное имущество.

Формальные требования, закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ, и практика их реализации позволили к началу 2010-х гг. существенно продвинуться в организации местной власти по модели «местного самоуправления». Однако в 2014 г. началась «контрреформа», направленная на сокращение автономии и ограничение автокефалии местной власти. Показательно, что движение в сторону гетерономии и гетерокефалии началось не на федеральном, а на региональном уровне. Сначала в Нижегородской и Московской областях, а потом в некоторых других регионах страны начались массовые преобразования муниципальных образований: городские и сельские поселения ликвидировались, а объединявшие их муниципальные районы переименовывались в городские округа (подробнее см.: [Петухов, 2018]). Причем до определенного момента региональные власти действовали вразрез с федеральным законодательством, не предусматривавшим возможности такого изменения территориальной организации местной власти.

Поправки, задним числом оправдавшие произошедшие преобразования и заложившие основу для «малой» муниципальной реформы, были внесены в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» в ноябре 2015 г.⁶ Эти новеллы не только позволили региональным властям преобразовывать муниципальные районы в городские округа, но и дали им право изымать у органов местного самоуправления их полномочия и участвовать в процедуре конкурсного замещения должности главы муниципального образования. После принятия поправок процессы перехода от двухуровневой (поселенческо-районной) территориальной организации местной власти к одноуровневой (окружной) и замены прямых выборов главы муниципального образования конкурсным отбором приобрели массовый характер. Согласно статистическим данным Минюста России⁷, в период 2015–2021 гг. перестали функционировать 2328 сельских поселений, 301 городское поселение и 221 муниципальный район. За этот же период количество городских округов возросло с 541 до 630, а муниципальных округов – с 0 до 113. Общее же количество муниципальных образований сократилось с 22820 в 2015 г. до 20184 в 2021 г. Вместе с ликвидированными муниципальными образованиями прекращали свою работу и местные органы власти, что привело к сокращению корпуса местных депутатов, глав муниципальных образований и муниципальных служащих.

⁶ Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 06.02. № 24.

⁷ Мониторинг развития системы местного самоуправления. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 20.01.2024).

Вектор движения в сторону большей гетерономии и гетерокефалии в институциональной организации местной власти окончательно закрепила конституционная реформа 2020 г. В Конституции были закреплены норма о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132) и право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления (ч. 1.1 ст. 131). Подчеркнем, что, в отличие от изначальной редакции Конституции 1993 г., новеллы, внесенные в нее в 2020 г., не стали новой «муниципальной революцией», так как «разумная централизация» уже активно происходила с 2014 г. Тем не менее факт конституционного закрепления новых требований к институциональной организации местной власти ясно и четко продемонстрировал смену парадигмы: на смену модели «местного самоуправления» пришла модель «муниципального управления».

Доверие и изменения институциональной организации местной власти. Подавляющее большинство людей не обладает всей полнотой знаний о формальных нормах, регулирующих организацию местной власти. Их представления об этом институте во многом заданы информационной повесткой, транслируемой через СМИ, а также собственным опытом взаимодействия с представителями власти. Однако не менее важным фактором доверия является институциональная организация местной власти.

Смена модели институциональной организации местной власти – это не только и не столько изменения в текстах нормативных актов и в структуре органов власти. Такие перемены, как отмена выборов глав муниципальных образований, изменение порядка формирования местных представительных органов, отказ от поселенческого уровня местной власти, передача муниципальных полномочий региональным органам исполнительной власти, оказывают непосредственное влияние на повседневную жизнь рядовых граждан.

Например, преобразование муниципального района в городской округ предполагает не только необходимость принятия целого ряда новых и изменения старых региональных и муниципальных нормативных актов, но и изменение доступности местных органов власти для жителей соответствующих муниципальных образований. ГИС-анализ, проведенный экспертами Института экономики города в 2017 г., показал, что в зоне ограниченной транспортной доступности местных органов власти уже проживало порядка 3% населения России, т.е. около 4 млн чел. [Пузанов, Попов, 2017: 28]. Но в регионах, в которых были ликвидированы городские и сельские поселения (Свердловская, Магаданская и Калининградская области), доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, увеличивалась в 3–4 раза [там же]. Моделирование результатов перехода от двухуровневой (поселенческо-районной) к одноуровневой (окружной) территориальной организации местной власти в Нижегородской области показало, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в этом регионе вырастет с 18 до 67%, а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности, увеличится с 2 до 15% [там же: 30].

Масштабность изменений, происходящих при переходе от модели «местного самоуправления» к модели «муниципального управления», как представляется, должна отражаться в общественном мнении. Можно предположить, что позитивное восприятие этих изменений должно было привести к росту доверия к местной власти, а негативное – к его снижению. Для проверки обратимся к данным мониторинговых массовых опросов, проводившихся Институтом социологии ФНИСЦ РАН в 2014–2020 гг.⁸

⁸ Опросы проводились по общероссийской выборке (в 2014–2018 гг. $N = 4000$, в 2019–2020 гг. $N = 2000$), репрезентирующей население страны по региону проживания, а внутри него – по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения. Исследования проводились в рамках проектов «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах» и «Влияние нематериальных факторов на консолидацию российского общества в условиях новых социокультурных вызовов и угроз», реализовывавшихся Институтом социологии ФНИСЦ РАН при поддержке РНФ.

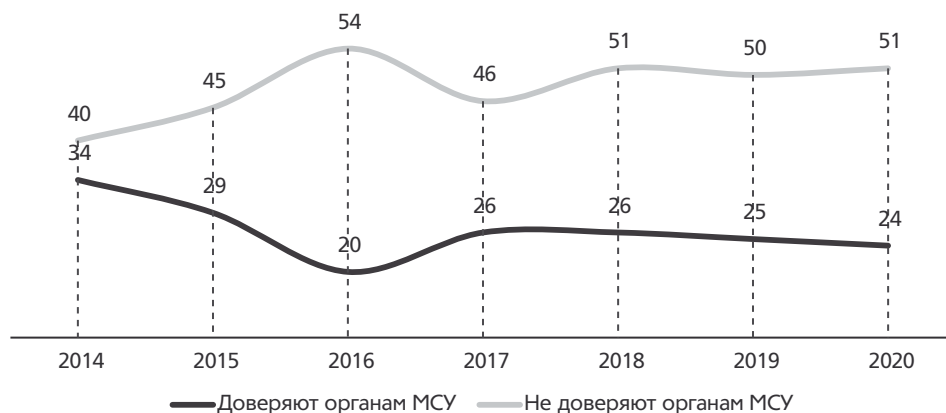


Рис. 1. Динамика доверия и недоверия органам местного самоуправления, 2014–2020 гг., в %

Как видно из рис. 1, на момент начала наблюдений в 2014 г. доля доверяющих органам местного самоуправления была меньше доли недоверяющих на 6 п.п. Это говорит о том, что на момент начала изменений в институциональной организации местной власти отношение к этому институту было критичным и скорее недоверчивым⁹. Однако в 2016 г. ситуация с доверием еще больше ухудшилась. Доля недоверяющих возросла с 40 до 54%, а доверяющих – сократилась с 34 до 20%. Данные 2017 г. фиксируют ситуационный рост доверия и снижение недоверия. Затем в 2018–2020 гг. оба показателя выходят на плато и стабильно находятся на уровне 25–26% доверяющих и 50–51% недоверяющих, остальные затруднялись ответить.

Резкий спад доверия и рост недоверия к органам местного самоуправления в 2015–2016 гг., происходил именно тогда, когда во многих субъектах Российской Федерации активно принимались региональные законы и проводились оргмероприятия, направленные на упразднение поселений и отказ от прямых выборов глав муниципальных образований¹⁰. При этом в силу требований Федерального закона № 131-ФЗ (ст. 12 и 13) вопрос о судьбе муниципального образования в обязательном порядке выносился на публичные слушания, а также освещался в муниципальной (а иногда и в региональной) прессе. Следовательно основная масса жителей знала о предстоящем преобразовании своего поселения, но решающим образом повлиять на этот процесс не могла, ведь результаты публичных слушаний, в отличие от местных референдумов, не имеют обязательной силы. Рискнем утверждать, что в рассматриваемый период времени в муниципальной сфере не было процессов, которые бы затрагивали интересы граждан настолько сильно и непосредственно, как упразднения поселений и отказ от прямых выборов глав муниципальных образований.

Большинство вопросов, относящихся к ведению местной власти, в той или иной степени связаны с обеспечением повседневной жизни рядовых граждан. Власти отвечают за чистоту и порядок на улицах и во дворах, асфальт без ям, приезжающий по расписанию общественный транспорт и еще множество других частных, из которых состоит комфортная среда обитания. Проблемы же в муниципальном хозяйстве также легко выявляются даже при поверхностном наблюдении. Поэтому для оценки отношения россиян к результатам деятельности местной власти можно использовать такие показатели, как

⁹ Проблемы с доверием к местному самоуправлению фиксируют и другие исследователи. См., например: [Реутов, Реутова, 2016; Ширяева, Ленская, 2016; Майкова, Симонова, 2023].

¹⁰ Подробнее о территориальных преобразованиях местного самоуправления см.: [Баженова, 2019].

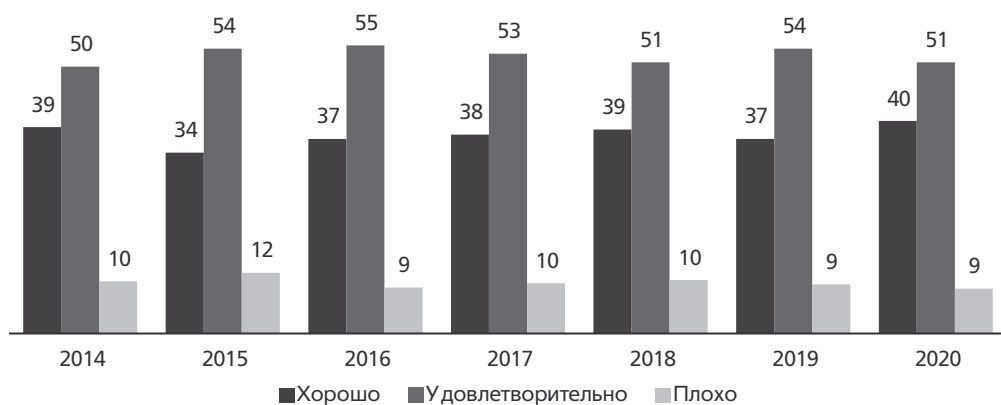


Рис. 2. Динамика оценок места своего жительства, 2014–2020 гг., в %

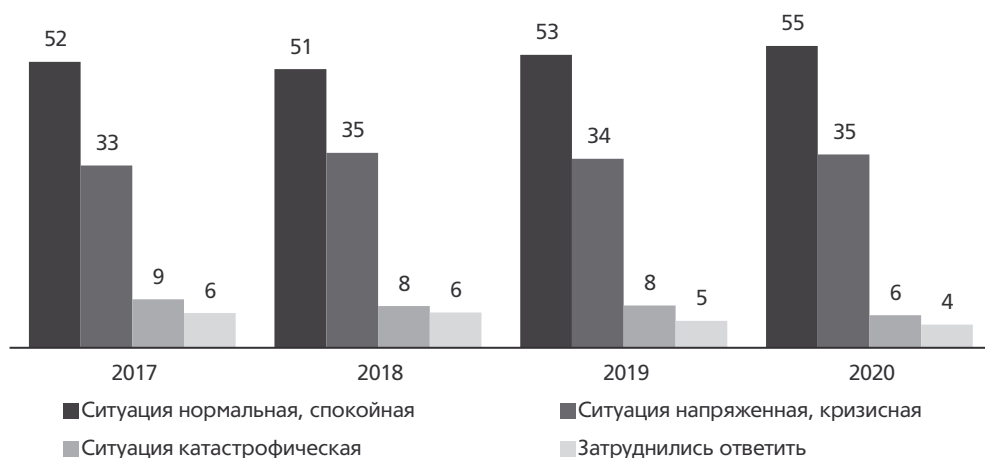


Рис. 3. Динамика оценок ситуации в своем муниципальном образовании, 2014–2020 гг., в %

оценки места своего постоянного жительства и ситуации в своем муниципальном образовании. Они не предполагают прямого высказывания мнения об органах местной власти, но при их интерпретации надо учитывать, что ключевую роль в создании комфортных условий жизни в местах проживания россиян и в соответствующих муниципальных образованиях играют именно местные власти, а также подчиненные им организации и предприятия коммунального хозяйства.

Из рис. 2 видно, что подавляющее большинство опрошенных россиян стабильно позитивно оценивают свое место жизни. На протяжении шести лет измерений доля респондентов, на «хорошо» оценивающих место своего жительства, не становилась меньше 34%, а опрошенных с «удовлетворительной» оценкой – меньше 50%. Стабильность удовлетворительно-позитивной оценки места своего жительства свидетельствует, что в течение периода наблюдений не происходило каких-то существенных изменений в отношении к результатам работы местных властей, ответственных за повседневную комфортность жизни.

На рис. 3 видна динамика мнений россиян о ситуации в своем муниципальном образовании в 2017–2020 гг. На протяжении всего периода наблюдений не менее половины опрошенных стабильно оценивали ситуацию как «нормальную, спокойную» и чуть

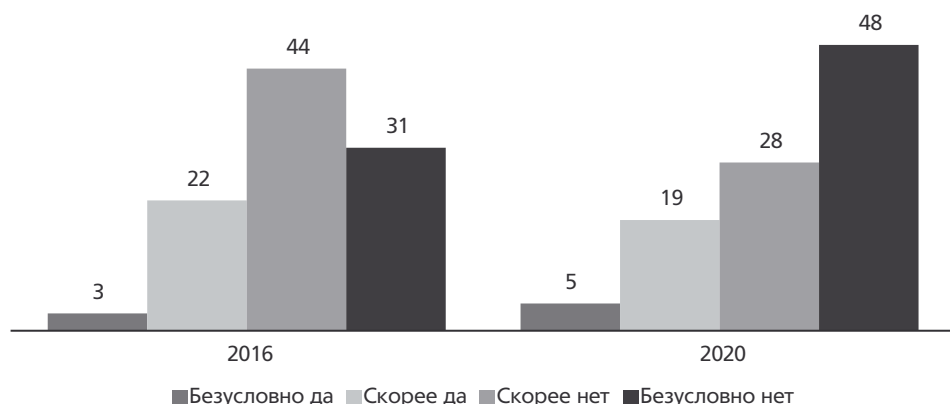


Рис. 4. Распределение мнений о наличии возможности влиять на политику муниципальных (городских) властей, 2016 и 2020 гг., в %

более 1/3 – как «напряженную, кризисную». Катастрофической ситуацию называли от 9% респондентов в 2017 г. до 6% в 2020 г. Как видим, эти данные также не позволяют говорить о каких-то существенных изменениях в оценках положения дел в муниципальных образованиях в течение исследуемого периода.

Наконец, на то, что смена модели институциональной организации местной власти изменила отношение россиян к этому институту, указывают ответы респондентов на вопрос о возможности влияния граждан на политику муниципальных (городских) властей. Как видно из рис. 4, в 2020 г. практически половина опрошенных безусловно полагала, что у россиян нет возможности влиять на политику местных властей. По сравнению с 2016 г., т.е. за четыре года, этот показатель вырос на 17 п.п. – скорее всего, за счет синхронного сокращения на 16 п.п. доли, тех кто выбрал менее категоричный вариант ответа («скорее нет»). При этом доли безусловно и скорее уверенных в возможности россиян влиять на местные власти практически не изменились.

Существенный прирост доли респондентов, безусловно уверенных в том, что россияне не могут влиять на местные органы власти, а также падение уровня доверия и рост недоверия к ним, указывают на негативные отношения россиян к тому, что происходило с этим институтом в 2014–2020 гг. На протяжении всего этого периода оценка результатов практической деятельности органов местной власти оставалась стабильно позитивной, что позволяет рассматривать изменения в институциональной организации исследуемого института (переход от модели «местного самоуправления» к модели «муниципального управления») в качестве основной причины разрушения доверия.

Выводы. Многочисленные попытки найти оптимальное соотношение принципов подбора руководителей (автокефалии или гетерокефалии) и границ полномочий (автономии или гетерономии) местной власти сделали этот институт одним из наименее устойчивых в постсоветской России. Институциональные изменения происходили по-разному: когда-то они затрагивали только формальные нормы, закрепленные в Конституции страны и федеральном законодательстве; когда-то, напротив, локализовались на уровне регионального законодательства или даже практик отдельных субъектов Российской Федерации. Анализ данных мониторинговых опросов общественного мнения, проводившихся Институтом социологии ФНИСЦ РАН, показал, что последние масштабные изменения в институциональной организации местной власти (2014–2020) совпали со спадом доверия к этому институту. Если в 2014 г. доля доверяющих органам местной власти была ниже доли недоверяющих на 6 п.п., то к 2016 г. разрыв увеличился до 34 п.п. Причиной разрушения доверия не могла быть практическая деятельность местных властей,

поскольку опросы не фиксировали существенных изменений в оценках качества места жизни и ситуации в муниципальном образовании. Это позволяет сделать вывод, что именно изменения в институциональной организации стали ключевым фактором снижения доверия к местной власти. Переход от модели «местного самоуправления» к модели «муниципального управления» был воспринят россиянами как кардинальное сокращение их возможностей влиять на политику местных органов власти.

Такой вывод может оспариваться тем, что в 2016–2019 гг. опросы россиян фиксировали существенное снижение их доверия и к другим институтам власти [Латов, 2024]. Социологам хорошо известен эффект ореола, когда определенное отношение к какому-то явлению в целом формирует аналогичное отношение и к отдельным элементам этого явления, даже если состояние этих конкретных элементов отличается от состояния целостного явления. Поэтому можно предположить, что рост недоверия к местным властям связан больше с общим кризисом доверия к российской власти во второй половине 2010-х гг., чем с изменениями в отношении россиян именно к местной власти. Однако влияние эффекта ореола не стоит переоценивать: местные власти наименее дистанцированы от граждан, поэтому следует ожидать, что в их оценке люди будут ориентироваться больше на личный опыт взаимодействия с «низовыми» политиками и бюрократами, чем на впечатления от российской власти в целом. Можно даже поставить вопрос, в какую сторону работал эффект ореола: может быть, скорее недовольство усилением гетерокефалии и гетерономии на местах подпитывало снижение доверия к руководителям субъектов РФ, Государственной Думе и т.д., чем наоборот? Наконец, *общий* спад институционального доверия во второй половине 2010-х гг. можно рассматривать как критическую реакцию россиян на усиление централизации на всех этапах власти, и тогда изменения на уровне местной власти окажутся органическим элементом общих изменений всей системы национальных «правил игры».

В целом проведенное исследование дало существенные аргументы для подтверждения гипотезы, что доверие к социальным институтам/организациям зависит не только от *результатов* их деятельности, но и от их *организации*, определяемой формальными нормами и неформальными правилами.

Чтобы уверенно говорить о верности этого предположения, необходимы дополнительные разработки, охватывающие другие институты, а также позволяющие задействовать более широкую палитру исследовательских методов. Важным направлением дальнейших исследований должна стать, в частности, фокусировка на региональных особенностях формирования доверия к местной власти. Хотя для этого института действующим законодательством предусмотрены унифицированные принципы организации, их практическая реализация имеет существенные региональные особенности. Формальные требования неизбежно преломляются через целый ряд факторов, имеющих как объективный (размер территории, ландшафт, характер расселения и т.д.), так и субъективный (политическая и гражданская культура, особенности региональных и местных элит и т.д.) генезис. Эти особенности не могут не влиять на доверие как конкретным органам муниципальной власти, так и институту местной власти в целом. Исходя из проведенного исследования, можно сделать прогноз, что самые большие различия будут между мнениями россиян, проживающих в регионах, уже перешедших к одноуровневой («окружной») модели организации местной власти, и теми, кто еще живет в условиях двухуровневой («поселенческо-районной») модели.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Алмакаева А.М. Измерение генерализированного (обобщенного) доверия в кросскультурных исследованиях // Социологические исследования. 2014. № 11. С. 32–43. EDN: TCWEQB.
- Андрущенко А.И. Анализ и систематизация научных подходов к формированию типологии доверия (опыт библиографического анализа) // Социологические исследования. 2013. № 8. С. 126–135. EDN: QZVGID.
- Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала (по результатам анализа практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа) // Местное право. 2019. № 4. С. 25–52. EDN: UCWIVT.
- Вахтина М.А. Доверие к государству как фактор повышения его эффективности // Журнал институциональных исследований. 2011. № 3. С. 57–65. EDN: OFSGUB.
- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т.1. Социология. М.: ВШЭ, 2016.
- Веселов Ю.В., Скворцов Н.Г. Трансформация культуры доверия в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2023. № 1. С. 157–179.
- Гельман В., Рыженков С. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008.
- Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа. М.: Весь Мир, 2018. EDN: XPHGJN.
- Давыборец Е.Н. «Феномен» доверия президенту России // Социологические исследования. 2016. № 11. С. 107–113. EDN: WZJRZB.
- Купрейченко А.Б., Мерсиянова И.В. Проблема оценки уровня и содержания социального доверия // Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- Латов Ю.В. Тренды изменения институционального доверия как социального капитала российского общества // Социологические исследования. 2024. № 11. С. 59–73.
- Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Взаимосвязь доверия к местному самоуправлению и участия в самоуправленческих практиках (на примере Тверской области) // Социологические исследования. 2023. № 2. С. 28–40. DOI: 10.31857/S013216250023178-8. EDN: QYHDCN.
- Митрохин С.С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М.: МОНФ, 1999. С. 16–24.
- Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М.: РАНХиГС, 2020.
- Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996.
- Петухов Р.В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. № 6. С. 131–146. DOI: 10.14515/monitoring.2018.6.07. EDN: KDROAC.
- 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. EDN: CTLBOB.
- Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30. EDN: ZEPDR.
- Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. Уч. пос. М.: Наука, 1995.
- Реутов Е.В., Реутова М.Н. Доверие к муниципальной власти и интеграция социального пространства местного сообщества // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 5. С. 12–21. DOI: 10.12737/22689. EDN: XEARFZ.
- Сасаки М., Давыденко В.А. и др. Проблемы и парадоксы анализа институционального доверия как элемента социального капитала современной России // Журнал институциональных исследований. 2009. № 1. С. 20–35. EDN: KZRNFI.
- Терин Д.Ф. Конструкция политического доверия в России: эффективность и справедливость политических институтов // Социологический журнал. 2018. № 2. С. 90–109. DOI: 10.19181/socjour.2018.24.2.5846. EDN: XRLIL.
- Трофимова И.Н. Структура и динамика институционального доверия в современном российском обществе // Социологические исследования. 2017. № 5 (397). С. 68–75. EDN: YQRHEV.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. EDN: TUHDWD.
- Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 82–98. EDN: VHWOAF.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: ООО «Изд-во АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004.

Ширяева В.А., Ленская И.Ю. Доверие населения к органам муниципальной власти как основа активного участия граждан в общественной жизни муниципального образования: современное состояние // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 1. С. 183–186. DOI: 10.18454/VEPS.2017.1.5524. EDN: YKGQYJ.

Штомпка П. Доверие – основа общества. М.: Логос, 2012.

Статья поступила: 26.08.24. Финальная версия: 14.10.24. Принята к печати: 15.10.24.

INSTITUTIONAL CHANGES AND THE DYNAMICS OF TRUST TO LOCAL AUTHORITIES IN CONTEMPORARY RUSSIA

PETUKHOV R.V.

Institute of Sociology of FCTAS RAS, Russia

Roman V. PETUKHOV, Cand. Sci. (Law), Leading Researcher of the Institute of Sociology of FCTAS RAS, Moscow, Russia (petukhovrv@yandex.ru).

Abstract. This article is dedicated to exploring institutional trust and how it is influenced by changes in the formal norms that constitute the relevant social institution. The study is based on the premise that trust arises not only from knowledge of the outcomes of the practical activities of organizational structures and individuals representing the institution but also from the approval of the formal norms that define its institutional organization. The subject of this research is the institution of local government, which has undergone significant transformations in Russia over the past three decades. The author proposes a working definition of the “local government institution” concept and describes the changes it has undergone since the dissolution of the Soviet Union. The analysis of the institutional organization of local government is framed by two organizational models—“municipal governance” and “local self-government.” The transition from one model to the other is considered a pivotal event in the contemporary history of the Russian local government institution. Based on data of public opinion monitoring surveys conducted by the Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (FCTAS RAS) from 2014 to 2020, the article examines the dynamics of trust and distrust in local government during the transition from the “local self-government” model to the “municipal governance” model. The findings reveal that, despite a general satisfaction of the majority of respondents with the conditions in their municipalities, there was a sharp decline of trust in local government in 2015–2016, coinciding with the active phase of institutional reforms.

Keywords: institution, social trust, institutional trust, local authority, local self-government, municipal administration.

REFERENCES

- Almakaeva A.M. (2014) Measuring generalized trust in cross-cultural studies. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 11(367): 32–43. (In Russ.)
- Andrushchenko A.I. (2013) Analysis and Systematization of Scientific Approaches to the Formation of the Typology of Trust (Experience of Bibliographic Analysis). *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 8(352): 126–135. (In Russ.)
- Avksentiev N.A., Agranovich M.L., Akindinova N.V. [et al.]. (2020) Society and the pandemic: experience and lessons from the fight against COVID-19 in Russia. Moscow: RANHiGS. (In Russ.)
- Bazhenova O.I. (2019) To the problem of implementation of the constitutional settlement-territorial principle of organization of local self-government. In defence of settlement option. *Mestnoe parvo* [Local Law]. No. 4: 25–52. (In Russ.)
- Davyborets E.N. (2016) “Phenomenon” of trust to Russia’s President. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 11(391): 107–113. (In Russ.)
- Fukuyama F. (2004) *Trust: social virtues and the path to prosperity*. Moscow: ООО “Изд-во АСТ”: ЗАО НПП “Ермак”. (In Russ.)
- Gelman V., Ryzhenkov S. et al. (2008) *Local Power Reform in Russian Cities, 1991–2006*. St. Petersburg: Norma. (In Russ.)

- Gorshkov M.K., Petukhov V.V. et al. (2018) *Twenty-Five Years of Social Transformations in the Assessments and Judgments of Russians: A Sociological Analysis*. Moscow: Ves Mir. (In Russ.)
- Kupreychenko A.B., Mersyanova I.V. (2013) The Problem of Assessing the Level and Content of Social Trust. In: *Trust and Distrust in the Context of Civil Society Development*. Ed. by A.B. Kupreychenko, I.V. Mersyanova. Moscow: NIU VSHE. (In Russ.)
- Latov Yu.V. (2024) Trends in the Change of Institutional Trust as Social Capital of Russian Society. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 11: 59–73. (In Russ.)
- Maikova E. Yu., Simonova E.V. (2023) Relationship of trust in local self-government and participation in self-governing practices. *Society. Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 2: 28–40. (In Russ.)
- Mitrokhin S.S. (1999) Implementation of the Municipal Project in Russia: Some Aspects of Federal Policy. In: *Local Government Reform in Regional Dimension. Based on materials from 21 regions of the Russian Federation*. Ed. by S. Ryzhenkov, N. Vinnik. Moscow: MONF: 16–24. (In Russ.)
- Petukhov R.V. (2018) On the social content of local self-government. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny* [Monitoring public opinion: economic and social changes]. No. 6: 131–146. (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 parvo* [Local Law]. No. 3: 27–34. (In Russ.)
- Putnam R. (1996) *Democracy in Action: Civic Traditions in Modern Italy*. Moscow: Ad Marginem. (In Russ.)
- Puzanov A.S., Popov R.A. (2017) Assessment of territorial accessibility of local self-government: an economic and geographical study. *Municipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal property: economics, law, management]. No. 3: 24–30. (In Russ.)
- Radaev V.V., Shkaratan O.I. (1995) *Social stratification. Textbook*. Moscow: Nauka. (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 obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences]. No. 5: 12–21. (In Russ.)
- Sasaki M., Davydenko V.A. et al. (2009) Problems and paradoxes of the analysis of institutional trust as an element of social capital in modern Russia. *Zhurnal institucional'nykh issledovanij* [Journal of Institutional Research]. No. 1: 20–35. (In Russ.)
- Shiryaeva V.A., Lenskaya I. Yu. (2017) People's trust in the bodies of municipal authority as a basis for the active participation of citizens in the public life of the municipality: the current state. *Vestnik ekonomiki, prava i sociologii* [Bulletin of Economics, Law and Sociology]. No. 1: 183–186. (In Russ.)
- Shtompka P. (2012) *Trust is the basis of society*. Moscow: Logos. (In Russ.)
- Terin D.F. (2018) The construction of political trust in Russia: the effectiveness and fairness of political institutions. *Sociologicheskij zhurnal* [Sociological Journal]. No. 2: 90–109. (In Russ.)
- Trofimova I.N. (2017) Structure and dynamic of institutional trust in contemporary Russian society. *Sociologicheskij zhurnal* [Sociological Journal]. No. 5 (397): 68–75. (In Russ.)
- Turovsky R.F. (2015) Local self-government in Russia and the evolution of the political regime. *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie process* [Pro Nunc. Modern political processes]. No. 1: 82–98. (In Russ.)
- Turovsky R.F. (2015) Russian local self-government: an agent of state power trapped in underfunding and civil passivity. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies]. No. 2: 35–51. (In Russ.)
- Vakhtina M.A. (2011) Trust in the State as a Factor of Increasing Its Efficiency. *Zhurnal institucional'nykh issledovanij* [Journal of Institutional Studies]. No. 3: 57–65. (In Russ.)
- Veselov Yu.V., Skvortsov N.G. (2023) Transformation of the Culture of Trust in Russia. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes]. No. 1: 157–179. (In Russ.)
- Weber M. (2016) *Economy and Society: Essays in Understanding Sociology: Vol. I. Sociology*. Moscow: VSHE. (In Russ.)

Received: 26.08.24. Final version: 14.10.24. Accepted: 15.10.24.