

*Материалы статьи подготовлены автором при поддержке гранта РФФИ № 19-011-31282.*

*Литература*

1. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1. С. 224–232.

2. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Введение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. 2019. № 4. С. 36–54.

УДК 316.344.4

**Антипов К. А.**

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА:  
ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ И ВЗАИМНЫЕ ОЖИДАНИЯ  
(ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)**

**Аннотация:** актуальность исследования обусловлена противоречиями, складывающимися во взаимодействиях власти и местных сообществ, что снижает возможность совместных действий, усиливает взаимное недоверие этих двух субъектов друг к другу. В результате проведенного исследования выяснилось, что муниципальные служащие не противопоставляют себя местному сообществу, выделяя такие же актуальные проблемы, что и обычные жители. При этом как муниципальные служащие, так и горожане имеют устойчивые патерналистские ожидания, мешающие активной деятельности и совместным действиям. Сходства в характеристиках муниципальных служащих и представителей местного сообщества могут стать базой для их сотрудничества.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные сообщества, муниципальная власть, муниципальные служащие, социальные ожидания.

**Antipov K. A.**

**MUNICIPAL AUTHORITY AND LOCAL COMMUNITIES:  
POINTS OF INTERACTION AND MUTUAL EXPECTATIONS  
(BY MATERIALS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH)**

**Abstract:** the relevance of the study is due to the contradictions that develop in the interactions between the authorities and local communities, which reduces the possibility of joint actions and strengthens the mutual distrust of these two entities to each other. As a result of the study, it turned out that municipal employees do not oppose the local community, highlighting the same pressing problems as ordinary residents. At the same time, both municipal employees and citizens have stable paternalistic expectations that impede vigorous activity and joint actions. Similarities in the characteristics of municipal employees and representatives of the local community can become the basis for their cooperation.

**Keywords:** local government, local communities, municipal authority, municipal employees, social expectations.

Россия находится в постоянном реформировании структур управления, подстраивающихся под ту повестку, которую задает верховная власть. Вопреки декларированию, меньшим образом эта повестка зависит от самих граждан. Существующие на данный момент модели местного самоуправления так или иначе встроены в «вертикаль власти», т. е. довольно жестко регулируется со стороны регионального уровня государственной власти. Например, при укрупнении муниципальных образований, изменении их статуса местное население исключено из обсуждения. Так, к примеру, происходило в Пермском крае.

Вместе с тем в самих муниципальных образованиях происходят сложные социальные и экономические процессы, которые изменяют ситуацию в местных сообществах. Снижение количества населения в муниципальных образованиях ведет к их укрупнению, снижение доходов муниципалитетов ставит их в финансовую зависимость от дотаций региональных и федеральных властей. Такая картина типична для многих реформирующихся постсоветских стран [1, с. 251]. При этом местным сообществам отводится пассивная роль, а потенциал гражданских организаций, граждан, субъектов малого и среднего бизнеса сдерживается большим количеством ограничений. Федеральные власти постоянно публично декларируют необходимость повышения открытости местного самоуправления, увеличения гражданской активности местных сообществ, усиления общественного контроля над решениями властей, однако реальные процессы на местном уровне нуждаются в более глубоком изучении с тем, чтобы понять, где можно найти ресурсы для усиления взаимодействия местных властей и местных сообществ.

Особый интерес представляет то, как местные сообщества и муниципальная власть видят решение местных проблем, насколько расходятся и сходятся их мнения, а в последующем и предпринимаемые усилия. Действия местной власти являются более видимыми местным сообществам, так как они касаются повседневности, в которой проходит жизнь этих сообществ [2, с. 272]. В идеальной конструкции «местные сообщества — муниципальная власть» местные жители сами формируют местную власть, направляют ее деятельность, в свою очередь местная власть прислушивается к мнению граждан, стимулирует гражданскую активность сообществ. Однако из-за, в первую очередь, существенной финансовой и политической зависимости от региональных властей органы местного самоуправления не могут проводить политику, ориентирующуюся на мнение граждан.

Городские сообщества являются сложносоставными, интересы их составных частей артикулируются различными группами интересов, что создает сложное поле политических и социальных взаимодействий. В силу этих обстоятельств между городской властью и местным сообществом находится слой социально активных граждан, объединенных в политические партии,

гражданские организации, добровольные ассоциации и т. д., которые ведут сложную борьбу за доминирующее влияние на городскую власть.

В работе мы используем данные двух социологических опросов, проведенных в 2017 году в рамках реализации исследовательского проекта, посвященного изучению взаимоотношений власти и горожан в крупном индустриальном городе России — Перми. Исследование носило комплексный характер, поэтому респондентами стали как муниципальные служащие администраций, так и представители местных сообществ. Муниципальные служащие опрашивались по анкете «Местная власть и горожане: оппоненты или партнеры». Во всех семи районных администрациях г. Перми было опрошено 354 муниципальных служащих. Параллельно был проведен опрос жителей города по анкете «Горожане и местная власть: оппоненты или партнеры» ( $N = 640$ ). Исследование охватило жителей разных районов города с различными социально-демографическими характеристиками.

Роль муниципальных служащих несколько отличается от роли государственных служащих. С одной стороны, они являются частью аппарата публичной власти, чей функционал типологически схож с функционалом служащих государства. С другой стороны, муниципальные служащие по своей природе являются частью местного сообщества, участвуя в тех же социальных отношениях, которые свойственны всему сообществу. Отличается ли самоощущение муниципальных служащих от самоощущения местных сообществ в материальном плане? Интересно, что горожане более высоко оценивают свой заработок, в то же время почти 2/3 муниципальных служащих оценивают себя как низкооплачиваемых специалистов (табл. 1).

Муниципальные служащие считают себя беднее населения, и действительно, средняя заработная плата респондентов-чиновников составила 20663 рубля, а респондентов из числа граждан — 27004 рубля. В то же время население уверено, что заработки местных чиновников высоки. Традиционно гражданаме уверены, что все те, кто работает во власти, весьма обеспеченные люди.

Таблица 1

Оценка величины заработной платы (в % от числа опрошенных)

Оценка заработной платы	Население	Муниципальные служащие
высокооплачиваемая	4,4	—
среднеоплачиваемая	49,4	29,4
низкооплачиваемая	41,9	70,6
Коэффициент самооценки величины заработка	1,61	1,71

Общепринятое предположение, что принадлежность к государственным или муниципальным служащим обеспечивает меньшую критичность, не нашло своего подтверждения. Так, по основным замерам материального по-

ложения, поведенческой адаптации к рыночным отношениям, потребности в социальной поддержке и помощи, в готовности к миграции за пределы региона, уровню удовлетворенности своей профессией и должностью и оценке перспектив к продвижению муниципальные служащие настроены более критично, нежели жители города (табл. 2).

Таблица 2

**Удовлетворенность профессиональной деятельностью (в % от числа опрошенных)**

Степень удовлетворенности	Население	Муниципальные служащие
Вполне удовлетворены	38,6	32,8
Скорее удовлетворены, чем не удовлетворены	35,2	40,1
Относятся к ней безразлично	5,9	2,3
Скорее не удовлетворены, чем удовлетворены	14,4	20,3
Совсем не удовлетворены	3,0	4,0

Если со стороны городского социума наблюдается одновременно пиетет и неприязнь к муниципальным служащим, то у последних мы встречаем различное отношение к проблемам местного сообщества. «Оторванность» власти от нужд и забот населения представляет собой социальную проблему, детерминирующую отношения между муниципальными служащими и местным сообществом. Такая отстраненность у части чиновников присутствует. Среди пермских муниципальных служащих, работа которых подразумевает общение с населением, примерно 15 % равнодушно настроены по отношению к жизни своего города [3, с. 78]. В ходе исследования мы выяснили, с какими качествами ассоциируется у граждан местная власть и с какими у самих муниципальных служащих. Были получены следующие распределения.

Из табл. 3 видно, что, несмотря на более положительную оценку качеств муниципальной власти местными чиновниками, многие позиции имеют больше сходств, чем различий. Это можно связать с тем, что муниципальный служащий может оценивать себя и свою работу положительно, но в целом системе оценивает критически.

Таблица 3

**Качества муниципальной власти в оценках жителей и самих муниципальных служащих (в % от числа опрошенных)**

Качества	Жители города/ранг	Муниципальные служащие/ранг
Самостоятельная	20,3/7	27,1/2
Нерешительная	16,9/8	13,6/7
Заботливая	1,3/13–14	4,5/12
Безответственная	24,1/4	7,3/9
Правдивая	1,3/13–14	3,4/14
Зависимая	31,6/3	40,1/1

Окончание табл. 3

Качества	Жители города/ранг	Муниципальные служащие/ранг
Компетентная	5,6/9	23,2/3
Равнодушная к проблемам людей	45,6/1	16,4/5
Ответственная	2,5/11	14,1/6
Лживая	20,9/6	6,2/10
Решительная	3,8/10	5,1/11
Некомпетентная	21,6/5	11,2/8
Честная	1,6/12	4,0/13
Коррупцированная	44,1/2	17,5/4
Положительные характеристики	36,4	81,4
Негативные характеристики	204,8	112,3
Индекс соотношения негативных и позитивных характеристик	-5,63	-1,38

У граждан же доминируют негативные характеристики муниципальной власти. Современная местная власть в России существует в условиях низкого доверия граждан. Граждане наделяют власть отрицательными характеристиками, видят в ее действиях лишь собственную выгоду, не направленную на решение местных проблем. Обсуждение данной проблемы занимает большое место не только среди ученых, но и среди политиков и общественных деятелей. Увеличение отрыва местной власти от общества приводит к негативным последствиям: увеличению оттока населения, низкой явке на местные выборы, низком участии граждан в деятельности общественных организаций. Также это может приводить и к протестным действиям, когда интересы власти и местных сообществ вступают в конфликт. С одной стороны, формально, в рамках законодательства, расширяются возможности населения влиять на власть. Появились публичные слушания, разрастается сеть общественных палат при органах власти, сокращаются сроки работы с обращениями граждан. С другой стороны, граждане испытывают невысокий интерес к местным событиям, концентрируясь на личных и семейных проблемах. Исследование показало, что первоначальные предположения о большой дистанции между местными сообществами и муниципальными служащими по оценке жизни в городе, решений городских проблем и оценке перспектив не подтвердились. Муниципальные чиновники на уровне крупного города ощущают свою принадлежность к городскому социуму, не противопоставляя себя горожанам. Более того, критичность муниципальных служащих по отдельным сторонам местной жизни даже выше, чем простых граждан. В то же время горожане в существенной степени не осознают свою принадлежность к тому или иному сообществу.

*Материалы статьи подготовлены автором при поддержке гранта РФФИ № 17-13-59001/17-ОГОН.*

### *Литература*

1. Wollmann H. Territorial local level reforms in the east German regional states (Lander): Phases, patterns, and dynamics // Local Government Studies. 2010. Vol. 36 (2), P. 251–270. URL: [https://www.researchgate.net/publication/233646563\\_Territorial\\_Local\\_Level\\_Reforms\\_in\\_the\\_East\\_German\\_Regional\\_States\\_Lander\\_Phases\\_Patterns\\_and\\_Dynamics](https://www.researchgate.net/publication/233646563_Territorial_Local_Level_Reforms_in_the_East_German_Regional_States_Lander_Phases_Patterns_and_Dynamics) (дата обращения: 13.01.2020).
2. Губина Н. В., Мисбахова Ч. А. Доверие населения как социологический индикатор качества муниципального управления // Вестник Казанского технологического университета. 2011. № 20. С. 270–274.
3. Лазукова Е. А. Оценка государственной службы чиновниками и населением // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2014. № 22. С. 77–84.

УДК 316.013

**Балахнина А. Г.**

## ПОЧЕМУ РОССИЯ НЕ СТАЛА ЦЕНТРОМ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА? ВЗГЛЯД ИНСАЙДЕРА

**Аннотация:** в работе обсуждаются актуальные социально-экономические проблемы сельского хозяйства. Проведен анализ кейсов, показаны типичные ошибки взаимодействия между властью, бизнесом и людьми на примере развития АПК в Тюменской области. Сделан вывод о существенных ошибках развития системы образования специалистов всех уровней для сельского хозяйства, приводящих к деградации человеческого капитала на селе.

**Ключевые слова:** социально-экономические проблемы, сельское хозяйство, государственная поддержка.

**Balakhnina A. G.**

## WHY DIDN'T RUSSIA BECOME A CENTER OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT? INSIDER'S VIEW

**Abstract:** this article discusses current socio-economic problems of agriculture. The analysis of cases is carried out, typical errors of interaction between the government, business and people are shown on the example of the development of agriculture in the Tyumen region. The conclusion is made about significant errors in the development of the education system of specialists at all levels for agriculture, which lead to the degradation of human capital in rural areas.

**Keywords:** socio-economic problems, agricultural industry, state support.

За последние 20 лет, несмотря на существование множества стимулирующих программ, интенсивного роста предприятий аграрной направленности так и не удалось добиться. Опыт стран с развитой экономикой показал, что развитие агропромышленного комплекса сопряжено с эффективными мерами