

## ЦЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

*БОРОДКИН Фридрих Маркович - заведующий отделом социальных проблем Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской Академии наук.*

---

В России народ и государство были всегда противопоставлены друг другу. Государство преследовало, требовало, контролировало, отбирало, сажало в тюрьмы и концлагеря, расстреливало, запрещало и т.п. Оно производило действия, направленные против большинства народа. Дело же народа было спасаться от него, обманывать, сопротивляться, красть и т.п. Поэтому, когда мы говорим "государство", то под этим термином понимаем иной феномен, чем тот, который имеет в виду, ощущает средний современный европеец или американец. Логически этого не объяснишь. В нас живет образ государства как машины властвования, отдельной и независимой от людей.

Местное самоуправление - функция объединения прежде всего местного населения, местного сообщества. Трудно представить себе, как может существовать местное самоуправление, если население не нуждается в нем. Отсутствие нужды в самоуправлении означает, что либо потребности населения могут удовлетворяться без его участия в управлении, либо в сознании населения нет механизма саморегуляции.

Очевидно, наиболее существенными частями механизма саморегуляции являются, во-первых, ценности и нормы и, во-вторых, условия для участия в управлении, создаваемые и поддерживаемые обществом через органы государственной власти. Следовательно, чтобы диагностировать возможность успешного развития местного самоуправления, нам необходимо ответить на две группы вопросов.

1. Всякие ли ценности и нормы способствуют эффективному функционированию механизма саморегуляции, т.е. местному самоуправлению? Если не всякие, то каковы признаки тех ценностей и норм, которые стимулируют самоуправление, и признаки препятствующих ему? Могут ли быть ценности и нормы, господствующие в данном социуме, достаточной основой для рождения местного самоуправления?

2. Каковы условия, зависящие от государственной (центральной) власти и достаточные для развития местного самоуправления? Удовлетворяют ли этому фактически существующие в России условия?

Разумеется, не любые ценности и нормы, включая обыденные, способствуют эффективному самоуправлению, включая местное. Например, трудно себе представить, что местное самоуправление может успешно развиваться в об-

естве тоталитарного типа с централизованным режимом управления. В таком обществе, как правило, будут господствовать ценности, связанные с успешной личной карьерой, нормы защиты достигнутых социальных позиций, такие ценности, как хорошая связь с руководителями, лояльность по отношению к существующей системе управления, исполнительность и допустимая инициатива. На бытовом уровне предпочтительными оказываются комфорт, усредненное поведение, демонстрация положительных конструктивных связей с лицами, имеющими власть и доступ к благам. Так было, например, в СССР. Если все же соответствующие нормы существуют, если самоуправление для населения представляет собой особую ценность, режим власти вполне способен подавить такие устремления. Но если даже режим таков, что государственная власть не стремится все взять в свои руки, необходимы соответствующие законы, правовая основа организации местного самоуправления и его защиты.

Главным же представляется вопрос о том, какие нормы и ценности способствуют, а какие препятствуют развитию местного самоуправления. Конечно, я не имею в виду списка норм и ценностей, но только их характеристики. Можно, по-видимому, сформулировать некоторые из них, предложить хотя бы в качестве гипотез.

Вместе с тем можно вполне серьезно утверждать, что в России сейчас нет местного самоуправления. Более того, на основе обследований можно показать, что население и не стремится к самоуправлению в тех формах, которые принято считать подходящими для самоуправления. Анализ существующих обстоятельств, имеющейся информации, истории самоуправления в России дает возможность лишь сформулировать некоторые гипотезы о возможных направлениях развития местного самоуправления в России.

На вторую группу вопросов, о достаточных условиях, сейчас отвечать не берусь. Замечу лишь, что такими достаточными условиями являются соответствующая правовая среда и экономические и организационные средства. Термин «соответствующая правовая среда» означает как ее соответствие определению и существу местного самоуправления, так и специфике конкретных норм и ценностей, которым привержено население.

### **Децентрализация государственной власти и самоуправления**

Государственному механизму любого общества свойственна общая черта - этот механизм создается для управления, в системе которого власть направлена в одну сторону - от высших статусных позиций к низшим, а ответственность - в обратную, от низших позиций к высшим. Когда государственный аппарат не способен централизованно управлять страной в силу своей слабости или обширности территории и сложности связей, начинается процесс децентрализации власти. Суть его состоит в передаче, делегировании части властных функций на более низкие уровни. Процесс децентрализации обычно сопровождается дроблением аппарата управления, ростом его численности, увеличением количества уровней между самыми верхними и самыми нижними этажами управления.

Все эти эффекты многократно исследовались, хорошо описаны. Гораздо меньше внимания обращалось на то обстоятельство, что процесс децентрализации не разрушает централизованной системы. Это обстоятельство коротко и образно можно сформулировать словами: кто дал власть, тот и имеет возможность в любой момент забрать ее обратно. Второе принципиальное обстоятельство заключается в том, что в централистской системе, как бы она ни была децентрализована, ответственность за качество работы направлена вертикально снизу вверх.

Самоуправление, в том числе и территориальное, возможно только в случае, если субъект и объект управления совмещены, совпадают. Это совпадение надо понимать в том смысле, что те, кто осуществляют самоуправление, обладают и властью на его организацию. Конечно, и в этом случае для реального управления необходим аппарат. Такой аппарат внешне похож на ответвление от государственного аппарата. Но легко обнаружить два серьезных, принципиальных различия. Во-первых, аппарат самоуправления наделяется властью теми, кем этот аппарат управляет. Сама организация внутри себя не может иметь источника власти. Во-вторых, аппарат в целом и некоторые функционеры ответственны за свои действия не перед начальством, а перед своим демиургом, т.е. перед теми, кто наградил организацию властью над собой. Здесь также есть два потока, но по сравнению с государственным аппаратом обратного организованного: власть образует поток, направленный вверх, а ответственность - поток, направленный вниз.

Таким образом, процесс децентрализации и процесс формирования самоуправления идут в противоположных направлениях. Децентрализация дробит власть, усиливает контроль и подчинение, разъединяет, ведет к постепенному распаду. Процесс организации самоуправления объединяет власть, интегрирует, ослабляет прямое нерассуждающее подчинение.

Представляется очевидным, что процесс децентрализации принципиально не может привести к самоуправлению, но лишь к его имитации. Более того, противоположный характер государственного управления и местного самоуправления - основа постоянно существующей конфликтной ситуации. В ней оппоненты - органы государственного управления и местного самоуправления. Конфликт преодолить полностью только в случае, если ликвидировать либо то, либо другое. В противном случае столкновения между их организациями неизбежны. Другой вопрос, как протекают эти столкновения и как эти конфликты разрешаются. В развитой демократии взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления подробно регламентируются законом и системой норм и ценностей, которым следует население.

Государственная власть заведомо сильнее, чем местное самоуправление по следующим причинам. Во-первых, она распоряжается значительной частью национальных ресурсов. Это заставляет многих субъектов разнообразной деятельности считаться с государственной властью. Во-вторых, только государство способно обеспечить универсальную защиту для всех и общий социальный порядок на своей территории. Поэтому государство (но не обязательно конкретный режим) поддерживается большинством граждан. Большинство признают необходимость существования государства хотя бы из-

за стремления к социальному порядку. В-третьих, государство выступает посредником в многочисленных спорах субъектов деятельности между собой. Даже этих трех причин достаточно, чтобы при любом враждебном отношении к данному режиму идея государства поддерживалась большинством. Государство обеспечивает местному самоуправлению условия, достаточные для его успеха: правовую среду, защиту и посредничество, организационные и значительную часть финансовых средств.

Децентрализацию и редуцентрализацию государственной власти можно наблюдать практически повсеместно в последние 200 лет. Но в любом случае при децентрализации сохраняются функции централизованного надзора и контроля. Если страна занимает большие пространства, если население ее многочисленно, контроль и надзор за выполнением децентрализованных функций могут оказаться малоэффективными. В такой ситуации по инициативе государства или стихийно может начать развиваться местное самоуправление.

Другая, противоположная модель развития самоуправления возникает, когда государство складывается из большого количества локальных сообществ. Эти сообщества объединяются либо из-за внешней опасности, либо в стремлении добиться большей эффективности во взаимодействии друг с другом. В подобных случаях самоуправление в разнообразных формах возникает до того, как образуется государство с централизованными функциями.

### **Местное самоуправление: определение и реконструирование ценностей**

Существует определение местного самоуправления, принятое Советом Европы. Оно зафиксировано в Европейской хартии местного самоуправления. В соответствии с ней под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел; право осуществляется советами или ассамблеями, состоящими из членов, избранных в результате тайных, равных, прямых и всеобщих выборов, и могущими иметь в своем распоряжении исполнительные органы, которые ответственны перед ними; это положение не затрагивает право прибегать к проведению собраний граждан, референдумов или к любой другой форме непосредственного участия граждан во всех допустимых законом случаях.

Я не могу сказать, что меня полностью удовлетворяет такое определение. Однако его можно принять в качестве рабочего. В соответствии с этим определением местное самоуправление основывается на следующих постулатах: властью в местных делах, непосредственно не затрагивающих интересы других сообществ, от природы наделены граждане местного сообщества и они понимают это; отдельные индивиды, вступив в договор друг с другом, по взаимному соглашению могут уступить, передать, делегировать часть своей власти какому-либо одному гражданину, группе граждан или уже существующей, либо специально созданной организации; сообщество и, следовательно, каждый отдельный гражданин должны не только понимать, что такое ответственность, но и быть готовыми и способными принимать ее на себя; в

случае неадекватного использования власти теми, кому она доверена, граждане обладают способностью к активной корректирующей деятельности; граждане способны и имеют возможность реализовать свою естественную власть непосредственно; любые действия граждан в местном самоуправлении до реализации своей естественной власти должны быть согласованы с законами.

На основе этих постулатов можно сформулировать свойства, характеристики соответствующих норм и ценностей. Строго говоря, такая операция представляет собой скорее реконструирование норм и ценностей, чем конструирование. Действительно, сама хартия появилась не в результате абстрактных спекуляций. Она представляет собой обобщение опыта самоуправления, отношения к нему. Когда в документе императивного характера формулируется чье-либо право на что-либо, предполагается, что объект права представляет собой ценность для субъекта. В противном случае нет необходимости в императиве.

Мы видим, что первой и главной ценностью объявляется власть в пределах решения местных проблем. Власть как ценность должна присутствовать в сознании. Разумеется, это не означает, что каждый или большинство в этом случае готовы пользоваться властью. В то же время пользование властью как ценностью невозможно без принятия и выполнения норм активного участия в управлении местными делами или хотя бы готовности к такому участию и контролю за органами управления. Трудно ожидать нормальной и ограниченной реализации власти без одобрения обществом ответственности и исполнительности. То же самое можно сказать и о следовании закону.

В России нормы социального контроля не позволяют индивидам вслух признавать власть над людьми и влияние на них своей ценностью. Более того, до сих пор принято сдерживать карьеру и продвижение тех, кто даже в скрытой форме проявлял стремление влиять на свое окружение. Такие индивиды представляют опасность для руководителей в строго централизованной системе управления и власти. Еще острее воспринимались подобные намерения, высказываемые вслух. Наоборот, продвижение по социальной лестнице вверх обуславливалось конформизмом, инициативной исполнительностью, демонстративным подчинением. По прошествии малого времени с момента начала общественных преобразований в России трудно ожидать заметного изменения вербального поведения по отношению к такой «опасной ценности». Во всяком случае, всего два года назад многие респонденты вообще боялись отвечать на многие социально значимые вопросы. Поэтому приходится ориентироваться на вторую часть диады «власть-ответственность» - на ответственность.

По-видимому, нет особой нужды теоретически доказывать, что реализация приведенных выше постулатов возможна, если значительная часть общества (возможно, большинство) рассматривает свободу и независимость как одни из основных ценностей. Какова должна быть доля индивидов с такими ценностями, сказать почти невозможно. Тем не менее, необходимо выявить представление общества об актуальной роли этих ценностей.

Наконец, многое в поведении индивида, прямо и открыто ли он следует

таким ценностям, как власть, ответственность, свобода, независимость, можно понять, выяснив мнение индивида о том, ориентируется ли окружающее его общество на честность как одну из основных ценностей.

Местное самоуправление по определению осуществляется эффективно, если есть тесное взаимодействие внутри местной популяции. Эти горизонтальные взаимодействия противостоят вертикали давления государственного управления. Горизонтальные взаимодействия формируются и соседскими связями, и сетями дружеских отношений с коллегами по работе, и усилиями общественных движений и политических партий. Огромную роль в таких взаимодействиях играют так называемые неправительственные (негосударственные) неприбыльные организации. Широкое распространение среди населения готовности помочь соседу, коллеге, другу, вообще незнакомому человеку должно откликаться в общественном сознании надеждой, расчетом на помощь в решении социальных, экономических и даже физических проблем. Если же помощь ожидается главным образом от семьи, родни или, еще хуже, не ожидается ни от кого, в поведении будут преобладать нерациональные, сугубо эгоистические нормы. Можно предположить, что преобладание таких норм создает серьезные барьеры (если не запреты) на пути местного самоуправления.

Я уже упоминал о том очевидном обстоятельстве, что местное самоуправление связано с государственной властью, местной и центральной. В одних случаях местное самоуправление является продолжением государственной власти, в других - независимым от государства институтом, в третьих - оппонентом или даже врагом. Но во всех трех случаях имеется в виду актуализированное местное самоуправление. Рождение местного самоуправления как враждебной государству силы можно представить себе только в случае особой слабости государства как института. Государственный аппарат, обладающий реальной властью, не даст развиваться враждебному ему и в то же время легальн ому самоуправлению. Но верно и обратное утверждение. Если население в массе враждебно относится к существующей государственной власти, организация местного самоуправления невозможна, поскольку деятельность такого самоуправления будет пропитана сопротивлением и отчужденностью по отношению к государству. С помощью тех или иных способов государство не допустит организации самоуправления в подобных условиях.

Следовательно, мы должны выявить, насколько распространены в обществе такие ценности, как власть, ответственность и исполнительность, свобода и независимость, честность. Наличие этих ценностей в качестве массовых создает необходимые условия для появления и развития самоуправления. Эти необходимые условия естественным образом дополняются нормами взаимодействия, надеждой и верой в то, что есть общественные силы, готовые прийти на помощь при решении сложных житейских задач. Наконец, запретительные нормы для рождения самоуправления связаны с недоверием или враждебностью населения по отношению к существующей власти.

## Краткий исторический экскурс

Если окинуть взглядом историю России за триста последних лет, то не найдется и десяти лет подряд, когда последовательно развивалось самоуправление в том виде, в каком оно существовало одновременно в европейских странах.

История местного самоуправления началась с отменой крепостного права, т.е. во второй половине прошлого века. Появление самоуправления объяснялось не либеральными идеями царя или правительства. Дело в том, что до отмены крепостного права Россия состояла как бы из двух этажей. Правительство и царь обращали свое внимание главным образом на самую верхушку общества и на свободных граждан. Таких по всей России насчитывалось не более 20%. Нижний этаж составляли крепостные, рабы. Их делами полностью ведали помещики-рабовладельцы. Правительство не могло и не умело работать сразу со всем населением и просто вынуждено было завести нечто, напоминающее самоуправление, - земства и городские управы. Они были призваны заполнить функциональное пространство управления, опустевшее после отмены крепостного права. Их деятельность разрешалась сверху, а компетенция формировалась не историческими традициями, а правительством, которое решило децентрализовать некоторые свои функции.

Эти органы через десять-пятнадцать лет после своего рождения, в семидесятые-восемидесятые годы прошлого века начали крепнуть и действительно брать власть в свои руки. Результатом было сначала ограничение их компетенции, а затем и фактическая их ликвидация. К концу XIX века все вернулось в прежнее состояние. Была восстановлена вертикаль управления: от министерства внутренних дел до деревенского старосты. Прошла война редецентрализации. История самоуправления в России, в том числе и городского, кончается 1918 г., когда создаются Всероссийский Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) и местные совнархозы. Они и заменили собой все органы самоуправления. Во времена нэпа возродились некоторые идеи самоуправления. Но это возрождение кончилось, как и остальные попытки псевдodemократизации, репрессиями 29-го года.

Таким образом, можно констатировать, что Россия не имела сколько-нибудь серьезного опыта самоуправления. К 1990 г. Россия пришла, не зная такого феномена, как территориальное местное самоуправление, основанное на законности и праве. Из этого следует довольно грустный вывод: обыденные нормы и ценности, господствовавшие на протяжении не одной сотни лет в народных отношениях, противны идеям основанного на законах местного территориального самоуправления. Возврат к централизованному управлению, к административному контролю, если он порождает иллюзию порядка (не обязательно основанного на праве), окажется привлекательным для населения.

Первым законом о местном самоуправлении был Закон СССР "Об общих началах местного хозяйства и местного самоуправления в СССР". Я был одним из соавторов этого закона, и потому считаю себя вправе говорить о источниках идей, заложенных в него. Эти идеи были сформированы непосредственно в нашем отделе в Новосибирске. Закон по своему характеру был утопичен,

романтичен. Он был, скорее, следствием стремления к свободе, осознания новых возможностей, отсутствия давления пропаганды и цензуры, чем знания реальной жизни и ее закономерностей. В нем фиксировались следующие положения, имеющие тесную связь с нормами и ценностями.

1. Максимально возможное делается на самых нижних территориальных уровнях, начиная непосредственно с населения. Для этого органы власти и управления на этих уровнях наделяются максимальными властными полномочиями, ответственностью и экономическими ресурсами. 2. На каждый следующий более высокий территориальный уровень передаются те задачи, которые не могут быть решены в силу каких-то причин на данном уровне вместе с необходимыми средствами. 3. Вертикальное административное подчинение органов власти разного территориального уровня отсутствует. Все органы власти подчиняются единым законам, образующим как бы зонтичную структуру. 4. Местное самоуправление начинается с уровня, где жители способны взаимодействовать непосредственно друг с другом и с органами местного самоуправления. 5. Система власти строго разделена на две подсистемы - государственную и местного самоуправления. Государственная система не вмешивается непосредственно в местное самоуправление, но лишь обеспечивает возможности для его деятельности и развития. 6. Каждая из республик, входящих в состав СССР, издает самостоятельные законы о самоуправлении.

Этот закон был принят летом 1989 г. В течение двух-трех месяцев собственные законы о самоуправлении на основе таких же идей были приняты в Прибалтике, на Украине, в Белоруссии и Казахстане. Закон СССР о самоуправлении не мог создать необходимых условий для формирования местного самоуправления, но он, несомненно, способствовал развалу СССР.

## **Ценности и нормы граждан**

Весной 1994 г. отделом социальных проблем Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН совместно с кафедрой общей социологии Новосибирского университета было проведено репрезентативное исследование в г. Новосибирске (N = 980). Преследовалась цель ответа на два блока вопросов - о ценностях и об отношении населения к власти и к участию в работе органов власти.

К ценностям относилось четыре вопроса. Что является для респондента самым главным в жизни (свобода, независимость; будущее детей; карьера, продвижение по службе; семья; материальное благополучие, богатство; власть над людьми, влияние на других; здоровье; занятие любимым делом)? Какие качества нужны сейчас человеку для преуспевания в нашем обществе (честность; предприимчивость; трудолюбие; умение ладить с людьми; жесткость; ответственность, исполнительность; гибкость во взглядах, поведении; стремление занять высокое положение в обществе; здравый смысл, расчетливость; стремление к личной выгоде; твердость, непреклонность в поступках; везение; образованность, знания)? Что считает респондент в наибольшей степени характерным для себя (предлагались те же качества)? Что в настоя-



щее время обеспечивает людям наибольшие возможности для материального процветания (личные качества; высокое образование; связи, знакомства с нужными людьми; высокая должность, власть; работа в рыночном секторе экономики (торгово-посреднические организации, банки, биржи и пр.); место работы, дающее доступ к дефицитным товарам и услугам; высокое социальное положение родителей, состоятельная родительская семья; добросовестный труд; выгодная женитьба, замужество; незаконная деятельность (хищения, взяточничество и пр.)?

Все терминальные ценности для респондентов оказались важнее достижительных. Так, здоровье было отмечено у 63% респондентов, будущее детей - у 67%, семья - у 50%, на четвертом месте оказалось материальное благополучие, богатство (45%), на пятом - любимое дело (25%), на шестом - свобода, независимость (24%), на седьмом - карьера, продвижение по службе (8%), на последнем - власть над людьми, влияние (1%). В то же время, распределение предпочтений не одинаково для различных социальных групп. Так, в группе частных предпринимателей первые два места занимают материальное благополучие и свобода, независимость. Терминальные ценности следуют за ними. Уровень денежного дохода также оказался связанным с предпочтениями. Ценность здоровья с ростом дохода монотонно падает, передвигаясь с первого места у самых бедных на второе место у людей достатка выше среднего и ниже - у богатых. Соотношение терминальных и достижительных ценностей, скажем, десять лет назад было обратным. Изменение предпочтений произошло в силу многих причин, в том числе и вполне объективных.

Интересующие нас ценности - свобода, независимость и власть - оказались на последних местах. Только предприниматели высоко ценят свободу и независимость. Сравнительно притягательной оказалась свобода также для руководителей. Они в ряду предпочтений поставили ее сразу вслед за терминальными ценностями. Так же поступило и младшее поколение (лица моложе тридцати лет) и лица с максимальным денежным доходом. Младшее поколение нельзя причислить к группе наиболее богатых.

Предприниматели и руководители ценят свободу и независимость вполне функционально как люди, которым сейчас приходится принимать много самостоятельных и ответственных, рискованных решений. Что касается наиболее богатого слоя нашего населения, то он уже преодолел планку выживания, и для него свобода - ценность, завоеванная и охраняемая богатством. Власть вообще ни одной группой не зафиксирована в качестве значимой ценности. Впрочем, это и предполагалось. Дальнейший анализ показал, что власть как качество социальной позиции ценится весьма высоко.

Ответы на второй и третий вопросы предоставляют возможность более тонкого анализа ценностей. Упорядочение качеств, необходимых для преуспевания в российском обществе в настоящее время, дает представление о ценностях, которые приписываются респондентом обществу. Как считают респонденты, общество больше всего ценит сейчас трудолюбие (58%), умение ладить с людьми (56%), предприимчивость (46%). Честность оказалась на четвертом месте (40%), а ответственность и исполнительность - на седьмом

(28%). Стремление занять высокое положение в обществе (нечто близкое к стремлению к власти и влиянию), по мнению респондентов, ценится обществом невысоко. Оно заняло последнее, двенадцатое место (16%). Вновь, конечно, обнаруживается неодинаковое распределение предпочтений в отдельных группах. Например, честность и трудолюбие выше ценятся старшим поколением, предприимчивость - младшим. Важно, что интересующие нас качества далеко не на первых местах. Интересно отметить, что большинство считает, что они обладают характеристиками, которые требуются для успеха.

Практически у всех такая ценность, как материальное благополучие, богатство, оказалась первой среди достижительных (у предпринимателей она вообще впереди терминальных ценностей). Ответы на четвертый вопрос помогают понять, какие ценности рассматриваются респондентами как основные для того, чтобы достичь богатства. Можно сказать, что речь идет о ценностях, следующих сразу же за терминальными. Здесь мы замечаем резкие изменения в иерархии ценностей, которую можно реконструировать из распределения предпочтений. Респонденты считают, что наибольшие возможности для материального успеха дают связи, знакомства с нужными людьми (указали 57% опрошенных); работа в негосударственном секторе экономики (53%). Затем с сильным отрывом идут: высокая должность (37% - третье место), личные качества (35% — четвертое место), незаконная деятельность (хищения, взяточничество и пр.) (34% - пятое место), высокое социальное положение родителей, состоятельная родительская семья (23% - шестое место), доступ к дефицитным товарам и услугам (22% - седьмое место), выгодная женитьба, замужество (19% - восьмое место), высокое образование, знания (15% - девятое место) и добросовестный труд (12% - десятое, последнее место).

Результат кажется удивительным и противоречащим тому, что демонстрировалось ранее этими же респондентами. Действительно, власть как реальная ценность, источник богатства оказалась вместо последнего на третьем месте, а добросовестный труд (явный коррелят трудолюбия) отодвинулся на последнее место как наименее ценимый для достижения богатства. Наиболее ценимы оказываются связи и включенность в рыночный сектор. Похожее противоречие мы получили в том же опросе при оценке отношения респондентов к институту частной собственности. Против абстрактного института частной собственности как блага для общества высказалось 23%. Правда, затруднившихся с ответом оказалось 33%. В принципе это говорит об амбивалентном отношении к частной собственности и возможности поворота отношения к ней со стороны общества. Но когда у респондентов спрашивают, не является ли торговля жильем (т.е. создание рынка жилья) наилучшим путем для решения жилищной проблемы, 54% респондентов отвечают «нет».

Примерно то же происходит и с ценностями. Когда упорядочиваются знакомые абстрактные ценности, существенную роль продолжает играть привычная традиция в оценках. Этим особенно выделяется старшее поколение. Но как только ценность привязывается к злободневной и конкретной потребности, предпочтения меняются на противоположные. Из этого мы должны сделать вывод о продолжающемся существовании в нашем обществе

двойного стандарта в общественном сознании - один стандарт в вербальном поведении и прямо противоположный - в практической деятельности. Правда, так обстоит дело не во всех социальных группах. Но поскольку границы между ними размыты, мы вправе говорить об общественном сознании в целом.

Ценность различных форм горизонтальных взаимодействий в глазах населения может быть понята из ответов на вопрос о том, кто в наибольшей степени мог бы защитить материальные интересы респондентов. Лишь 6% респондентов не нуждаются в защите. Наибольшей потенциальной эффективностью в защите материальных интересов в глазах респондентов обладают семья (25%) и органы власти (23%). Почти 22% вообще не видит никаких эффективных защитников. Друзей в качестве защитников интересов ценит 10%, политических партий - меньше 4%. В то же время, значительно чаще, чем к другим, респонденты обратились бы именно к родственникам и друзьям, если бы надо было срочно занять крупную сумму денег (40% и 41% соответственно). Пренебрежимо мало тех, кто обратился бы в профсоюз. Оценка органов власти в качестве потенциальных защитников быстро растет с возрастом и, наоборот, падает роль семьи и друзей.

К низкой ценности свободы и независимости должна быть добавлена самая низкая оценка добросовестного труда, сравнительно низкая оценка личных качеств как ценности, друзей, общественных политических сил в качестве защитников наиболее серьезных интересов. Однако отмечу факт высокого уровня предпочтения в практически важной деятельности ценности властных позиций и даже органов власти. В то же время и ценность горизонтальных связей остается весьма высокой.

Между прочим замечу еще одну любопытную деталь, которая указывает на существование некоторых позитивных перспектив в смещении предпочтений. В обследовании, о котором я рассказываю, впервые было осуществлено массовое психологическое тестирование с помощью рисуночной методики Розенцвейга, адаптированной к условиям России. Эта методика позволила оценить насыщенность как выборки в целом, так и отдельных групп, индивидами с экстрапунитивными, агрессивными реакциями. В целом взрослое население сейчас повышено агрессивно (51% населения проявил агрессивные реакции). На этом фоне гораздо выше насыщенность агрессивными реакциями тех подгрупп, которые в качестве основных ценностей называют свободу, ответственность, добросовестный труд во всех социальных группах.

Последний наш шаг - рассмотрение отношения населения к власти.

Предлагаемые результаты были получены в течение нескольких лет, включая исследование 1994 г. Война с Чечней настолько подорвала и без того низкое доверие к власти, что резкие выводы, которые будут сделаны из наблюдений, должны быть еще резче.

Установлено, что для взаимоотношений между властями и населением России в течение долгого времени характерно взаимное недоверие, неприязнь, низкая взаимная оценка качеств. Эти взаимоотношения в последние годы остались теми же и даже ухудшились. Так, опросы в городах Сибири, проведенные с 1993 г., обнаружили, что приблизительно 90% руководителей местной власти не видят перемен в активности населения к лучшему. Более 60%

руководителей отмечают среди характеристик своего населения скептицизм и неверие, более 40% - иждивенчество, привычку надеяться на готовое, более 20% - некомпетентность и недостаточный уровень знаний, безразличие к общественным делам, индивидуализм. Как видно, руководители местных органов государственной власти низко оценивают социальное качество своего населения. Как бы в ответ на такую оценку лишь приблизительно 1% опрошенных считает, что на современную ситуацию оказывает влияние население. Треть населения, не больше, считает, что они не располагают никакими рычагами влияния на органы власти.

Население отвечает властям взаимностью. Лишь не больше пятой части горожан считают, что наибольшее влияние на ситуацию в городе оказывает местная власть, около десятой - отдали приоритет областной власти. Около половины горожан вообще не имеют мнения относительно субъектов влияния. Более 12% жителей убеждены, что участию населения в самоуправлении мешают сами власти из вполне корыстных побуждений.

Свыше четверти респондентов никогда власти не доверяли, а за последний год доверие повысилось всего приблизительно у 1% респондентов. В будущем население не собирается становиться субъектом власти или вмешиваться в деятельность властей. Только не более 5% респондентов заявили о том, что они могут и хотят влиять на улучшение условий жизни в своем населенном пункте и активно участвовать в самоуправлении.

Практически во всех социальных группах, кроме руководителей и молодежи до 19 лет, большинство не доверяет властям. Но это недоверие везде проявляется в неагрессивной форме. Такое неагрессивное недоверие может говорить о том, что отношение либо к различным элементам института, либо к конкретным политикам, находящимся у власти, дифференцировано. В связи с этим интерес представляют предпочтения социальных групп в способах взаимодействия с властями. В различных социальных группах от половины до 3/4 респондентов предпочитают не иметь с властями никаких отношений. Соппротивление властям предпочитают очень немногие.

В то же время во всех социальных группах, кроме руководителей, те, кто считает, что власти должны помогать семьям преодолевать материальные трудности, значительно превосходят по численности считающих, что власти этого не должны делать. С вполне естественной закономерностью пропорция меняется в пользу тех, кто считает власть обязанной помогать, с падением дохода, увеличением возраста респондентов.

Вообще оценка населением своих возможностей повлиять на ситуацию в своем городе пессимистична. Могут и хотят влиять на ситуацию не более 3% активного населения. Зато считающих, что они не могут этого делать и одновременно не хотят, более трети.

Таким образом, выявлено парадоксальное положение. Большинство населения либо не доверяет, либо не вполне доверяет власти, как правило, не хочет иметь с властью ничего общего, но считает, что власть должна и может эффективно защищать материальное положение семей. Наиболее логичным основанием парадокса, как мне представляется, является самоотчужденность основной массы населения от институтов власти, нежелание большинства быть

идентифицированными в качестве сторонников властей, но, в то же время, выжидательное, настороженное, но в целом не агрессивное отношение к институту власти («поживем - увидим»).

Если это так, то положение неустойчиво, и при незначительных изменениях ситуации оно может превратиться в агрессивно напряженное отношение к власти в первую очередь со стороны руководителей, младшего поколения, людей старшего возраста, неработающих, богатых. В этих группах обнаружены агрессивно настроенные по отношению к властям меньшинства.

Региональные и местные органы власти оказались в настоящее время между молотом и наковальней. Не доверяющее властям население все же ожидает от них действий по решению своих проблем, но не хочет непосредственно участвовать в делах властей. Региональные и местные органы власти не располагают достаточными средствами и еще не умеют организовать работу так, чтобы она удовлетворяла требования населения. Федеральные власти практически всю ответственность за состояние местных дел перенесли на региональные и местные органы власти, не предоставляя им необходимых средств. Поэтому начался процесс дистанцирования региональных властей от федеральных. По-видимому, это единственная возможность для региональных властей как-то поддержать свой авторитет в глазах населения. Однако вряд ли авторитет региональных и местных органов может быть таким способом повышен. Скорее усложнится обстановка за счет разногласий мнений.

Наблюдается разбалансирование всех отношений, составляющих основу местного самоуправления: отсутствует массив необходимых законов, у региональных властей не хватает экономических средств, федеральные власти эти средства им не предоставляют. В то же время, работники органов государственной власти низко оценивают потенциальную активность своего населения, а население смотрит на них с настороженностью и недоверием, стараясь встать в стороне от возможной ответственности за неудачи. Органы местной власти не превратятся со временем в органы местного самоуправления, поскольку они будут продолжать оставаться продуктом децентрализации теперь, возможно, региональных властей.

Господствующие в среде населения ценности не позволяют надеяться на скорое самостоятельное рождение местного самоуправления. Скорее всего, должен пройти процесс формирования и отработки разнообразных горизонтальных связей с целью решения конкретных проблем сравнительно небольших групп населения. Этот процесс может развиваться успешно лишь при поддержке извне, а не только за счет самодеятельности населения.

Эффективность горизонтальных связей зависит от используемых средств. Пока что в России практически еще не разработано законодательство для легализации таких связей. Третий сектор еще только рождается. Ни государство, ни региональные или местные органы власти не готовы эффективно помогать таким связям, но, наоборот, часто враждебно относятся к их установлению. В самом зачатке находится благотворительность. Имеющие крупные финансовые средства пока что предпочитают тратить их на себя, а не создавать фонды для неприбыльной деятельности. Кроме того, создание каких-либо фондов при высоком уровне инфляции вообще не имеет смысла.

Если же иметь в виду, что развитие горизонтальных связей и, как следствие, местного самоуправления представляет собой не только организационно-экономический, но и культурный процесс, реально ожидать заметных результатов надо лишь через одно-два поколения, если только в это время вновь не случится разрушительного бунта.