

© 1997 г.

**Ж.Т. ТОЩЕНКО, Г.А. ЦВЕТКОВА**

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ**

**(опыт социологического анализа)**

---

*ТОЩЕНКО Жан Терентьевич -доктор философских наук, профессор. ЦВЕТКОВА Галина Александровна — кандидат социологических наук, главный специалист Российской академии государственной службы.*

---

Данная статья представляет собой опыт анализа информации, полученной в ходе социологического исследования, охватившего 24 республики, края и области Российской Федерации и осуществленного при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Целью работы было выявление реального состояния местного самоуправления, проблемы его становления и противоречия в процессе изменения политического и социального статуса местной власти. Реализация этой цели достигалась через определение главных проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти, через выявление препятствий на пути его становления, формы и методы участия людей в принятии управленческих решений.

### **Особенности исследования**

По своему замыслу - это часть международного научного Проекта "Местное самоуправление и демократия", осуществлявшегося в конце 1995 - начале 1996 г. в 28 странах мира под руководством профессора К. Островского. В России методом случайной выборки были определены 76 городов и районов, в каждом из которых было опрошено по 15 экспертов - 5 от исполнительной власти (главы администрации и их заместители, руководители управлений, ведущих отделов), 5 - от представительной власти (руководители и депутаты собраний, советов и т.д.), 5 - от общественных движений и местных отделений политических партий - всего 1069 человек. Отметим, что выборку в ряде случаев не удалось выдержать или полученные анкеты были забракованы. Кроме того, в ходе исследования по каждому городу или району заполнялся паспорт, который содержал информацию по широкому кругу вопросов: от территории района, его географического положения и места в

---

Статья излагает результаты исследования по гранту Российского гуманитарного научного фонда (96-03-04221).

системе транспортных связей, численности населения до характеристики учреждений, обеспечивающих трудовую и повседневную жизнь населения.

Прежде чем приступить к изложению результатов анализа, хотелось бы высказать ряд предварительных замечаний.

*Первое.* Следует признать, что пока на разных уровнях власти (городском, районном, областном, республиканском, федеральном) отсутствует полное понимание и осознание идеи местного самоуправления, большинство руководителей не видят его нового качества (сферы деятельности, прав и ответственности), которое утверждено в Конституции Российской Федерации. Доказательством служат следующие факты - местные органы включены в систему государственной исполнительной власти (республики Башкортостан, Коми, Калмыкия, Татарстан, Саха, Хабаровский край, Кемеровская, Мурманская, Рязанская, Тульская области).

*Второе.* Даже в тех случаях, когда политики всех уровней говорят о самоуправлении, оно по сути дела таковым не является, ибо этим термином (как было отмечено выше) условно обозначается реально существующая власть на местах и которая старается решать местные проблемы всеми возможными и доступными для нее средствами. Властные органы в городах и районах по сути дела являются низовым звеном государственной власти и находятся в полной зависимости от вышестоящих органов власти в республиках, краях, областях, округах, а не от населения, которое в условиях традиционного самоуправления во многом определяет стратегию и тактику выбранных им органов и лиц, получивших доверие на определенный промежуток времени. Поэтому существующая структура власти на местах в лучшем случае олицетворяет намерение превратиться в местное самоуправление, а также ту реальную ситуацию, которая складывается на этом уровне социальной организации общества.

*Третье.* Ситуация переходного периода не могла не сказаться на полученной информации, что проявилось, во-первых, в том, что оценка социально-экономической ситуации была неполной, противоречивой и условной (из-за кризисной ситуации в целом). Во-вторых, на результаты и качество влияла и неопределенность состояния основных ветвей власти, особенно представительной. В значительном числе районов и городов полномочия депутатов кончились или кончались, но без ясных перспектив на ближайшее будущее - кто же будет представлять эту ветвь власти? Кроме того, на городском и районном уровне происходит непрерывный процесс экспериментирования, перепрофилирования и создания новых подразделений, что часто не вызывалось никакой объективной необходимостью, но отражало как конъюнктурные, так и искренние желания изменить ситуацию.

## **Основные проблемы местных органов власти**

Одной из главных задач исследования было выявление проблем, которые, по мнению экспертов, являются наиболее значительными для данного города, района и без решения которых невозможно представить функционирование этого уровня социальной организации общества. Анализ полученной инфор-

мации показывает, что такими наиболее актуальными проблемами являются - организация экономической жизни (мнение 78% опрошенных), обеспечение общественного порядка (72%), поддержание здравоохранения (70%) и решение жилищных проблем (66%). На наш взгляд, это достаточно рациональная, исполненная здравого смысла позиция. Она показывает верный вектор сосредоточения сил местного самоуправления на вопросах, которые являются предметом основного внимания органов народовластия, что подтверждает и мировой опыт. За исключением, пожалуй, одного: пока представители всех ветвей власти, за небольшим исключением, продолжают считать, следуя традициям советских органов власти, одной из своих важнейших задач развитие и функционирование экономики. Конечно, забота об экономическом развитии района и города должна быть важнейшей задачей местных органов власти. Но как эту задачу реализовать? Прямым директивным влиянием, как это было присуще советской системе управления, или косвенными методами, используя рычаги для создания условий эффективной деятельности муниципальной, частной и акционерной собственности?

Дополнительный анализ бесед с респондентами, публикаций в местной и центральной печати показывает, что представители как исполнительной, так и представительной власти (как, впрочем, и многие представители общественных организаций и партий) мыслят в значительной степени категориями плановой экономики и с трудом осваивают смысл (а не просто лексику) рыночных отношений.

Если же исходить не из ситуации, а цели реформ, то проблемы, касающиеся экономического развития, развития промышленности, сельского хозяйства, строительства, не должны заботить и волновать местные органы власти - это компетенция соответствующих субъектов экономики - собственников, руководителей предприятий, бизнесменов. Но реальность такова (и не без влияния прошлого опыта), что властные органы городов и районов не могут уйти из этой сферы. Более того, они испытывают давление как извне, так и изнутри за любые попытки не заниматься экономическими проблемами. Иначе говоря, местные органы власти находятся в парадоксальном положении: с точки зрения теории они должны уйти из сферы прямого директивного руководства экономикой, но, с точки зрения реальностей нынешнего дня, они не могут этого сделать. На наш взгляд, многие экономически нерешенные проблемы имеют эту базу отсчета - с одной стороны, местные органы власти не должны заниматься этим, но с другой, в настоящей ситуации они обязаны.

События последних двух лет показывают справедливость такого вывода: при конфликтах (забастовках, стачках и других акциях протеста) работники предъявляют требования не к собственникам, а к местным и региональным органам власти, считают их повинными во всех просчетах и провалах. Ориентация общественного мнения, которая считала долгие годы ответственным за все беды государство, не исчезла бесследно, и с этим настроением нынешние органы власти вынуждены считаться.

Анализируя актуальность и значимость экономических, социальных и других проблем для органов местной власти, в процессе исследования выявились и другие стороны - осуществлялись ли ими меры по решению названных

**Осуществлялись и были ли эффективны конкретные действия в Вашем городе (районе) при решении нижеуказанных проблем на протяжении последних 2-3 лет? (в % к числу опрошенных)**

	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Не предпринимались никаких действий
Решение проблем образования	28,9	51,9	2,3/1,9
Безработица	10,2	64,8	21,5/3,5
Бедность	5,2	52,8	36,8/5,2
Решение проблем здравоохранения	17,7	61,2	16,8/4,3
Жилищная проблема	12,8	59,0	24,8/3,4
Коммунальное хозяйство	19,8	58,4	17,7/4,1
Отдых и культура	18,9	48,9	27,0/5,1
Обеспечение общественного порядка	18,9	63,8	13,5/3,8
Экологическая ситуация (воздух, вода, шум)	9,2	51,8	34,0/5,1
Социальное обеспечение	23,9	59,5	11,4/5,2
Межнациональные отношения	12,9	24,8	51,9/10,4
Развитие экономики	9,2	62,9	20,4/7,5
Расходы на содержание местных органов власти	15,6	43,1	27,2/14,0
Миграция в город (район)	6,6	26,2	50,9/16,3
Другие (какие?)			

проблем и насколько они оказались эффективными (см. табл. 1). Изучение данных результатов показывает несколько иной вектор сосредоточения сил и успешность их реализации. На первое место по эффективности вышло решение проблемы образования (мнение 28,9% опрошенных), а на второе - с большим отрывом - проблемы социального обеспечения (24%). Что касается образования, то такая оценка, на наш взгляд, отражает, во-первых, тот факт, что оно наиболее тесным образом связано и зависит от усилий как местных органов власти, так и организаторов системы образования в российских районах и городах; во-вторых, ресурсная база образования, как и прежде, зависит от возможностей местного уровня и, наконец, в-третьих, снятие жестких регламентирующих правил и ликвидация идеологических табу породила возможность проявить и закрепить инициативу по поиску разнообразных форм образования и обучения.

При анализе же оценки эффективности мер по социальному обеспечению (она значительно уступает усилиям в сфере образования) нельзя судить только по этому показателю: ведь еще почти 60% опрошенных указали, что предпринимались действия по решению проблем социального обеспечения, но эффекта они не принесли.

В рассматриваемой таблице интересна скорее не оценка эффективности действий (в целом она оказалась очень низкой), сколько признание того, что любые действия местных органов власти не имели успеха. То, что 62,9% опрошенных признали провал усилий по регулированию экономики, это лишь подтверждает противоречивость решения данной проблемы - она зависит как от усилий в рамках всего общества, так и от предпринимателей, взявших объекты народного хозяйства в свои руки. Поэтому все попытки местных органов власти были заранее обречены на провал, неудачу. Но от попыток их

**Как Вы считаете, имеет ли Ваша местная власть достаточно возможностей и самостоятельности, чтобы эффективно действовать в следующих сферах? (в % к числу опрошенных)**

	Имеет воз- можности	Не имеет воз- можностей	Нет ответа
Качество образования	62,9	35,0	2,0
Проблема безработицы и трудоустройства	47,2	50,1	2,7
Помощь малообеспеченным	53,3	43,7	3,0
Здравоохранение	50,0	47,6	2,4
Жилищная проблема	36,9	59,6	3,4
Коммунальное хозяйство	61,2	34,8	4,0
Отдых и культура	67,3	29,3	3,3
Борьба с преступностью	65,5	31,6	2,8
Охрана окружающей среды	50,6	45,1	4,3
Социальное обеспечение	52,5	42,8	4,6
Проблема межнациональных отношений	47,8	41,3	11,0
Развитие экономики	41,8	53,0	5,2
Проблема миграции в город (район)	37,4	47,5	15,2

решения они не могли уйти и в значительной степени из-за давления общественного мнения.

Признали неэффективность и неудачу усилий по поддержанию общественного порядка 63,8% экспертов, по ликвидации безработицы - 64,8%, решению проблем здравоохранения - 61,2%, а также по жилью и коммунальному обслуживанию - 58-59%. Но если первые два показателя - общественный порядок и безработица имеют и общероссийские корни - на местном уровне их можно решать частично, то последующие - здравоохранение, жилье, коммунальное хозяйство вправе рассчитывать на большую эффективность решений, вырабатываемых на местном уровне.

Сопоставляя оценку значимости и эффективности мер по решению тех или иных проблем, мы поставили также задачу оценить возможность и степень самостоятельности местных органов власти при решении некоторых наиболее значимых проблем (см. табл. 2).

Анализ полученных данных показывает, что возможности местных органов власти достаточно широки и значимы, наиболее реальны при организации отдыха и культуры (67,3%), а также в борьбе с преступностью (65,5% опрошенных). Последнее особенно наглядно - нельзя ждать каких-либо поручений и полномочий сверху - очень многие проблемы охраны порядка и обеспечения защиты от преступности находятся в руках местных органов власти. Об этом свидетельствует и практика некоторых органов власти, которые создали не только муниципальную милицию, но и возродили народные дружины.

Анализ насущных проблем, стоящих перед местными органами власти, неожиданно (по сравнению с объективными мнениями в целом) выявил небольшую актуальность таких вопросов как межнациональные отношения и проблемы миграции. Не отрицая их роли, эксперты оценили их значительно меньше (по показателям значимости и эффективности), но в то же время подчеркнули, что возможности местных органов власти по их решению очень высоки.

Подводя итог рассмотрения этого блока проблем, нельзя не отметить одну обобщенную характеристику, раскрывающую общую ситуацию в стране: 71,2% экспертов оценили функционирование российской демократии по показателю "плохо", и лишь 1,5% дали этому процессу хорошую оценку. Очевидно, что характеристика ситуации в стране серьезно влияет на эффективность возможности решать вопросы, с которыми население встречается в своей повседневной жизни и которые должны направлять или регулировать местные органы власти.

Вместе с тем в процессе исследования была предпринята попытка выявить, насколько сознание представителей местного самоуправления замкнуто на решении локальных проблем и как они реагируют на возможность участия в решении мировых или общероссийских проблем. Оказывается, что их сознание не зашорено - оно достаточно активно откликается и на те вопросы, которые потрясают и страну и весь мир. Так, 63,4% считают, что они должны помогать жертвам внутренних конфликтов и 38,2% видят зависимость экологического состояния своего города или района от тех мировых проблем, которые связаны с глобальными природно-климатическими изменениями.

### **Узлы напряженности и конфликтов**

Очевидно, что решение волнующих местные органы власти проблем будет эффективнее и действеннее, если ситуация общественной жизни городов будет регулируемой, не отягощенной конфликтами и противостояниями различных социальных групп.

Это прекрасно понимают и опрошенные нами эксперты. С утверждением "поддержка всеобщего согласия и гармонии между людьми должна быть важнее реализации различных общественных программ" полностью согласились 23,6% опрошенных, еще 50% выбрали позицию "скорее согласны". Каждый третий из четырех экспертов говорит о том, насколько они ценят состояние "согласия", хотя каждый второй сомневается в том, насколько безоговорочно должно достигаться это согласие между людьми.

Однако это скорее понимание цели, достижению которой местная элита (вернее, ее представители) хотели бы способствовать. Но реальность иная. По мнению почти каждого второго эксперта (47,1%) в их районе и городе постоянно возникают социальные противоречия и конфликты, а 54,7% из них считают, что это серьезно препятствует состоянию и организации нормальной жизни населения районов и городов.

В процессе исследования была предпринята попытка выяснить, какие социальные группы или слои потенциально влияют и являются конфликтными и среди каких из них следует ожидать возникновения очагов напряженности (см. табл. 3).

Анализ полученной информации показывает, что ситуация на местах отражает тенденции, которые происходят во всем российском обществе. Самый большой очаг напряженности, по мнению 62,7% экспертов, связан с различиями в доходах. А если еще добавить мнение 38,6% коллег, которые также придают значение этим различиям, то можно со всей определенностью говорить об определяющем значении этого противоречия, которое

**В какой степени нижеперечисленные различия являются основой, разделяющей людей  
в Вашем городе (районе)? (в % к числу опрошенных)**

	в большой	в определенной	ни в какой	нет ответа
Различия между старыми и молодыми	10,2	57,0	30,3	2,5
Различия в образовании	15,5	60,2	21,8	2,5
Различия в доходах	52,7	38,6	7,5	1,2
Различия религиозных взглядов	4,1	31,1	61,9	2,9
Различия политических взглядов	9,4	51,8	35,6	3,2
Различия между городом и деревней	8,8	50,4	37,7	3,0
Различия между начальником и подчиненным	17,6	63,2	16,8	2,4
Различия в социальном происхождении	8,6	40,6	48,5	2,3
Различия в национальном происхождении	3,9	35,6	58,1	2,4
Различия между теми, кто стремится к переменам и кто препятствует им	15,8	61,5	20,0	2,7
Различия между физическим и умственным трудом	8,6	57,4	31,3	2,7
Различия между русскоязычным и иноязычным населением	6,2	27,2	61,4	5,2

значительно превзошло различия между руководителями и подчиненными (17,6%) и различия в образовании (15,5%). Интересно отметить, что различия в политических взглядах оказались не такими уж значимыми. Из этого следует вывод, что политическому противостоянию придают большее значение в центре, в средствах массовой информации, чем на местах, где реальная жизнь не исключает этого различия, но не до такой степени, чтобы отвергать позиции своих политических оппонентов и подозревать во всех злокозненных и непорядочных намерениях.

На наш взгляд, эта тенденция - учитывать политические взгляды, но не заикливаться на них - особенно ярко проявилась на выборах в республиках, краях, областях в октябре-декабре 1996 года: в большинстве своем избиратели предпочли видеть в качестве своих руководителей не столько представителей тех или иных политических партий, сколько профессионалов, способных эффективно решать местные экономические и социальные проблемы. Время митингующих руководителей, способных только к безответственной полемике и обличению всех оппонентов, безвозвратно ушло.

В процессе исследования были предприняты попытки выявить те социальные группы, которые, по мнению опрошенных, можно было рассматривать в качестве угрожающих социальному благополучию и политическому положению в стране. Исследователи не стали искать "врагов" среди традиционных социально-профессиональных групп населения, полагая, что внутри этих групп есть представители практически всех основных политических и социальных ориентаций. Экспертам было предложено выделить те группы, которые - и это можно было наблюдать эмпирически - вызывают тревогу. К ним мы отнесли людей, придерживающихся крайне правых или крайне левых взглядов, а также людей, поведение которых вызывает осуждение (гомосексуалисты). Что касается носителей крайне левых взглядов, то опасность видят в них только 11,1%, в то время как люди с крайне правыми взглядами

представляют угрозу сложившейся ситуации по мнению 17,3% экспертов. Интересно, что в анкету был внесен вопрос, касающийся антисемитизма. Можно сказать, что этот феномен общественной России по-прежнему присутствует, хотя его размер не столь значителен, как он подается некоторыми журналистами и политиками; например, всего 6,3% опрошенных способны видеть угрозу в такой этнической группе как евреи. Иначе говоря, данное явление нельзя сбрасывать со счета, закрывать на него глаза, но в то же время и преувеличивать его роль не стоит.

Какие акции протеста и неповиновения наиболее распространены на местном уровне и как сами эксперты относятся к ним? Наиболее распространенными на момент опроса оказались демонстрации, митинги, сбор подписей против тех или иных акций или событий. Характерно, что пусть в незначительной степени, но получают распространение бойкоты, а также захваты предприятий и зданий. Характерно, что эксперты не были в стороне от этих событий: 48% из них участвовали в сборе подписей, а 29,2% заявили, что готовы к этой форме протеста. Особенно высоко желание участвовать в митингах и демонстрациях - как санкционированных (43%), так и в несанкционированных (мнение 20,5% экспертов). Эти данные в известном смысле парадоксальны, так как показывают, что местная элита, представители общественных сил, исполнительной и представительной власти не отождествляют себя с властными структурами вышестоящих органов. Более того, многие из них готовы вступить в конфронтацию с ними, хотя эти формы протеста не являются в то же время абстракционистскими. Так, только 6% опрошенных участвовали в такой форме протеста как бойкоты, но еще 34,1% готовы использовать их в борьбе за достижение намеченных целей.

Исследование показало, что местная элита постепенно усваивает новые формы политической жизни, когда люди с противоположными взглядами рассматриваются как оппоненты, а не как враги, которых непременно надо убрать с политической или общественной арены. Более того, они постепенно начинают доходить до мысли, что меньшинство имеет право протестовать, хотя в то же время признается, что они в конечном счете должны подчиняться решению большинства - в этом безоговорочно убеждены 33,7% и в значительной степени убеждены 47,8% экспертов.

Однако эта проблема даже для экспертов достаточно противоречива. На вопрос, который в известном смысле контролирует глубину понимания поставленной проблемы и сводящейся к тому, что "права меньшинства" (в политическом аспекте) являются настолько важными, что влияние большинства при принятии решений должно быть ограничено - убежденность в этом утверждении полностью разделили только 9,6% и частично - 33,3%. Иначе говоря, ратуя за признание права меньшинства на свое мнение, многие эксперты в то же время склонны руководствоваться признанием абсолютной, а не относительной верности решений и действий большинства.

### **Участие в управлении: миф или реальность?**

Участие населения в принятии решений и их реализации было всегда достаточно актуальной проблемой, которая ведет отсчет с тех пор, как голосование становилось нормой общественной и политической жизни. Однако



значение и роль как голосования, так и других форм участия в управлении по-разному оценивались на различных этапах развития нашей страны, и в первую очередь теми, кто был активно вовлечен в решение окружающих его проблем.

Проведенный нами опрос экспертов показывает, что в целом они негативно оценивают степень вовлеченности населения в решение насущных вопросов. По убеждению 57,6% из них - современные политические и экономические реалии привели к тому, что несмотря ни на какие заверения о продвижении к свободе и демократии, участие людей в решении местных дел ослаблено (только 13,2% заявивших об увеличении вовлеченности в местное самоуправление).

Но в то же время эксперты полагают, что современная ситуация предлагает самые разнообразные методы усиления влияния людей на поведение властей. Среди них особенно влиятельными являются голосование, референдум (мнение 58,2% опрошенных), средства массовой информации (41,9%), сами органы местного самоуправления (мнение 33,7%). В то же время наиболее низко оценили возможности общественных организаций и политических партий (мнение 14,8%), профсоюзов (15,5%). Низка в конечном счете и степень влияния таких средств как митинги, публичные дискуссии - об их эффективности заявили только 17,5% экспертов. Анализ полученной информации показывает, что все же преобладают самые очевидные, самые общие и далеко не самые действенные меры по участию людей в управлении. То, что названные меры в известной степени можно назвать исходными, первоначальными для подготовки к участию населения в управлении, вряд ли в этом приходится сомневаться. Можно также по-особому оценить факт, что средства массовой информации признаются как форма участия людей в решении местных проблем. С одной стороны, это в известной степени демонстрирует признание роли СМИ, с другой стороны, слабое понимание того, что журналисты как никогда участвуют в манипулировании общественным сознанием, во все большей мере воплощая в своих действиях интересы отдельных социальных групп, отдельных личностей, а порой и просто личные вкусы и предпочтения.

Вместе с тем эксперты, будучи представителями политической и общественной власти, понимают, что процесс участия в управлении не должен ограничиваться только исходными формами, не должен отсекал население от решения сложных и трудных вопросов регионального развития. В процессе исследования выяснялось, насколько согласны эксперты с утверждением: "Сложность проблем современной жизни требует, чтобы только самые простые вопросы подлежали обсуждению населением". За это ограничение высказались только 15,5% опрошенных, а 30,5% это мнение поддержали частично. Сознание экспертов, как и общественное сознание, расколото; почти половина из них все же склонны видеть серьезные ограничения по участию населения в решении местных проблем, делая из людей статистов или в значительной степени символических участников в игре под названием "местная власть".

Желание (или стремление) экспертов не в полной мере доверять населению проявляется и в том, что 23% из них полностью, 49,1% скорее согласны, чем не согласны с утверждением, что "участие людей в принятии решений необя-

зательно, если они принимаются коллективом доверенных и компетентных лиц". Парадоксальность ситуации состоит в том, что эти люди, отражая в той или иной степени необходимость реального участия людей в управлении, в то же время выступают за расширение их личных прав и свобод, за более тесную их связь с руководителями районов и городов. Так, например, 58,6% экспертов безоговорочно и 33,1% - частично поддерживают право каждой личности или организации подавать в суд на власть, на неправомерность их действий. Такая позиция весьма показательна, так как отражает противоречивость позиций экспертов, одновременно придерживающихся по близким, но разным позициям достаточно серьезно противостоящих друг другу взглядов.

Это же противоречие обнаруживается при оформлении отношения к утверждению "решение по общественным делам должно приниматься, опираясь на согласие общественности". С ним полностью согласились 45,2% экспертов, а еще 48,7% сказали, что они "скорее согласны". На наш взгляд, в такой оценке роли общественности нет ничего неожиданного. И ранее в социологических исследованиях на предприятиях фиксировался высокий уровень готовности советоваться с людьми, учитывать их мнение и пожелания. Но когда касалось реального участия людей в принятии решений, то эта планка резко снижалась. Так, и в этом случае эксперты теоретически поддерживают идею об участии населения в управлении при самой общей постановке вопроса и значительно снижают этот уровень готовности, когда заходит дело о решении конкретных дел или реализации конкретных планов.

Эту общую постановку вопроса о правах людей подтверждает и тот факт, что 48,6% экспертов согласны в полной мере, а 43,8% в значительной степени с тем, что люди имеют право требовать от официальных лиц мотивировки своих действий, решений.

В том, что эксперты непоследовательны в своих умозаключениях, становится особенно наглядно при выявлении их позиции - как соотносить свои личные убеждения с убеждениями людей, особенно если последние противоречат первым. Они становились в позицию, когда они должны были определиться с ситуацией, в которую нередко попадают современные руководители. С утверждением "деятель обязан поступать в соответствии с пожеланиями населения, даже если он не согласен с ними" согласились только 20% опрошенных, и 23% его отвергли при 52% занявших преимущественную позицию, которая больше выражала согласие, чем несогласие.

Отражением участия людей в принятии решений по местным проблемам может быть характеристика деятельности политических партий и общественных движений в жизни городов и районов. Выше мы косвенно выяснили, что данные организации не пользуются особой предпочтительностью в общественном мнении. Пожалуй, есть только одно исключение - когда вопрос касается политических проблем. В этом отношении эксперты придают партиям и движениям значительную роль. Так, почти 82% видят их роль в проведении выборных кампаний, примерно 74% - в подготовке альтернативных политических программ и практически такое же количество - 74,3% - в создании соответствующего большинства как в представительных, так и исполнительных органах власти.

## Есть ли перспектива?

Что касается содержательной стороны вопроса, то необходимо отметить, что по мнению 41,9% экспертов наиважнейшей задачей для страны в целом в ближайшие 10 лет должно стать сохранение спокойствия и порядка, а также такие экономические проблемы как контроль за ростом цен - это отметили 16,8% опрошенных (следует заметить, что опрос проходил в конце 1995 - начале 1996 года, когда рост цен шел интенсивно).

Что же касается проблем местного значения, то почти каждый второй эксперт (48,5%) отметил, что местные власти должны заботиться о социальной справедливости, не допускать перекосов в доходах. Большинство экспертов считают (81,3%), что положительные успехи могут быть достигнуты только при условии стабильного экономического развития, эффективного решения экономических проблем на всех уровнях социальной организации общества.

Интересно мнение о взаимодействии руководителей и подопечного им населения. Эксперты (86,5%) считают, что местные лидеры должны всегда открыто информировать не только об успехах, но и неудачах своей деятельности. Такая открытость - это один из лучших способов установить взаимопонимание между населением и людьми, на которых возложены обязанности руководства.

Но, на наш взгляд, руководители не всегда и не во всем искренни перед народом. Об этом свидетельствует убежденность 62% экспертов, что лидер не должен обнародовать некоторые факты, чтобы избежать недоразумений. И мы с вами являемся свидетелями того, что это сокрытие истины делает политическую жизнь России в центре и на местах малопредсказуемой, чреватой всякими непредвиденными ситуациями и столкновениями.