



## СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.653

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ И ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: МЕХАНИЗМЫ, ПРОБЛЕМЫ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

С. В. Везиницына

Саратовский государственный университет  
E-mail: vezinicasv@rambler.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы и направления оптимизации взаимодействия органов муниципального управления и институтов общественного мнения.

**Ключевые слова:** общественное мнение, муниципальное управление, взаимодействие власти и общественного мнения.

**Interaction of Public Opinion and Municipal Authorities: Mechanisms, Challenges, Improvement**

S. V. Vezinitsyna

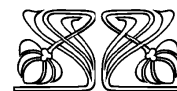
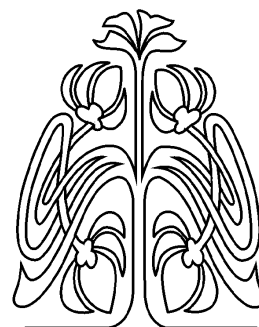
The article deals with the challenges and direction to optimize the interaction of municipal government and institutions of public opinion.

**Key words:** public opinion, municipal management, interaction between the authorities and public opinion.

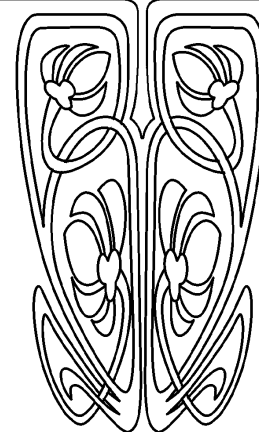
Практически все исследователи в области местного самоуправления современной России указывают на наличие разрыва между декларируемой российским законодательством необходимостью осуществления всестороннего представительства местной властью интересов жителей муниципальных образований и реальной ситуацией, в которой общественное мнение населения по актуальным проблемам развития территорий не учитывается. Такая ситуация приводит к отсутствию взаимного доверия между институтами государственной власти и населением, о чем свидетельствует целый ряд научных исследований. И поскольку доверие населения к органам муниципальной власти, как и к органам власти других уровней, выражается как в эмоциональном, так и в поведенческом аспектах, возникает своеобразный замкнутый круг – власть не осуществляет полноценного представительства интересов местного сообщества, а население, в свою очередь, не предпринимает никаких действий в поддержку решений органов местной власти, в том числе отказываясь от участия в муниципальных выборах.

Однако нельзя не признать того факта, что внимание органов государственного управления и местного самоуправления к общественному мнению в последние годы значительно усилилось. В своей предвыборной программе 2012 г. Президент РФ В. В. Путин отмечал, что необходимо обеспечить подотчётность власти обществу, для которого она работает. В. В. Путин заявлял: «Как обустроить страну, решит народ». Среди его программных положений содержатся следующие моменты: «Мы сделаем правилом практику “пилотирования” крупных преобразований... Все важнейшие законопроекты и решения будут в обязательном порядке проходить через широкое общественное обсуждение – с участием граждан, бизнеса, общественных и профессиональных организаций»<sup>1</sup>.

Данные заявления свидетельствуют о том, что власть действительно готова признать, что общественное мнение сегодня играет особую



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





роль в социальном управлении. Однако для составления полной и адекватной картины реальной действительности декларативной информации совершенно недостаточно. Необходима развернутая социологическая оценка, осуществляемая на базе комплексной теоретико-методологической и операциональной модели взаимодействия органов власти с институтами общественного мнения.

На наш взгляд, для теоретико-методологического анализа и практической оценки эффективности функционирования механизмов взаимодействия общественного мнения и органов власти в муниципальных образованиях целесообразно использовать модель, предложенную Д. П. Гавра. В рамках данной модели основными факторами, определяющими возможность воздействия заинтересованных оценочно-ценностных суждений и обусловленных ими волевых проявлений на положение дел в государстве, являются способ устройства власти и характер политической системы. В зависимости от совокупности названных факторов роль общественного мнения как фактора социальной динамики может меняться в рамках широкого диапазона – от ничтожной до определяющей. Под режимом взаимодействия власти и общественного мнения Д. П. Гавра понимает обобщенную характеристику меры его реальной включенности в принятие политических решений, управление делами государства и общества и возможностей для функционирования, предоставленных властными институтами<sup>2</sup>. Ценность данной модели заключается в возможности ее эмпирической операционализации и дальнейшего использования выявленных индикаторов для исследования конкретных ситуаций, складывающихся в тех или иных муниципальных образованиях. Наиболее значимыми критериями, определяющими роль общественного мнения в процессе управления, являются: демократичность системы выборов и избирательных законов на разных уровнях; характер законодательной (в том числе конституционной) закрепленности роли и прерогатив общественного мнения; наличие каналов свободного выражения мнений и свобода их выражения; характер протекания дискуссии общественности и власти; частота, предметный и объектный ареал обращения власти к общественному мнению; характер, предметный и социальный ареал включения реакций и оценок общественного мнения во властные решения; наличие свободных и множественных каналов изучения и анализа общественного мнения. На основе данных критериев Д. П. Гавра выделяет шесть режимов идеально-типического характера, отражающих особенности взаимодействия власти и общественного мнения<sup>3</sup>. Обозначим эти режимы, не останавливаясь детально на каждом и расположив их в относительном порядке убывания давления органов власти и увеличения роли институтов общественного мнения: режим подавления общественного мнения со стороны

властных структур; режим игнорирования общественного мнения; режим патернализма власти по отношению к общественному мнению; режим сотрудничества; режим давления общественного мнения на власть и режим диктатуры общественного мнения.

Учитывая указанные критерии и формирующиеся на их основе режимы, рассмотрим ситуацию, сложившуюся на сегодняшний день в области взаимодействия органов муниципального управления в Российской Федерации и институтов общественного мнения. Как уже указывалось, одним из важнейших критериев оценки взаимодействия органов власти и общественного мнения является законодательное установление роли и прерогатив общественного мнения. В гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>4</sup>. К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления, а также другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

На практике выражение общественного мнения, его воздействие на процесс управления муниципальным образованием через указанные каналы имеет ряд специфических особенностей по сравнению с федеральным уровнем. Что касается местного референдума, то в реальной жизни он отождествляется не с формой самоорганизации и самоуправления населения, а с формой участия населения в местном самоуправлении, ибо в большинстве случаев референдум проводится на основании решения муниципальных органов власти или не проводится вообще. Ситуация может измениться только в том случае, если местное сообщество осознает деятельность по осуществлению местного самоуправления в форме непосредственного волеизъявления (прямой демократии) не только как право, инициированное государством (сверху), но и как свою обязанность решать вопросы местного значения, не перекладывая ее на других. Местное сообщество должно осознать свою ответственность за законность и целесообразность деятельности своих представителей в местных органах власти и управления.



Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 23 ФЗ № 131). Однако и эта форма выражения общественного мнения также на практике далека от идеала. Местные выборы как наиболее часто используемая и одновременно формализованная процедура привлекают внимание лишь незначительной части населения. Муниципальные выборы 2012 г. лишь подтвердили данную тенденцию. Главной проблемой муниципальных выборов продолжает оставаться отсутствие заинтересованности населения. Вовлечение людей в процесс выдвижения кандидатов и голосования за них является стратегической задачей формирования институтов гражданского общества. Одной лишь пропагандой и разъяснительной работой эту проблему не решить. Уровень заинтересованности населения в выборах органов управления напрямую зависит от возможности решения избираемым лицом или органом проблем и задач, которые наиболее важны для местного сообщества. Только когда органы местного самоуправления будут действительно решать значимые для местных сообществ проблемы, тогда и появится соответствующая избирательная активность. В условиях решения важнейших местных проблем за счет федерального и регионального бюджетов заинтересованность формирования органов местного самоуправления у населения незначительна.

Выборы и местный референдум являются основными формами проявления общественного мнения на муниципальном уровне, однако не стоит забывать и о других каналах его реализации. Наряду с этими институтами в арсенале муниципальной демократии имеются инструменты, позволяющие гражданам и их коллективам взаимодействовать с органами местного самоуправления, влиять на принятие этими органами правовых решений, реализовывать и защищать право на участие в осуществлении муниципальной власти. Закон № 131-ФЗ в отдельной статье указывает на право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Механизм обращения граждан в органы местного самоуправления, как правило, служит цели реализации конкретных прав граждан, которым корреспондируют (соответствуют) обязанности органов местного самоуправления. Он, в первую очередь, обеспечивает исполнение социальных обязанностей публичной власти перед гражданами. Однако указанный механизм следует рассматривать и как форму участия граждан в осуществлении муниципальной власти, дополнительную обратную связь в системе самоуправления. Если граждане имеют реальную возможность посредством обращений в органы местного самоуправления влиять на их действия

и решения, обеспечивать соответствие муниципальной политики интересам населения, значит, на местном уровне сложилась демократическая организация публичной власти. Структура и содержание, предмет и адресность обращений весьма точно отражают жизнь людей. Если каждое обращение несет информацию о конкретном интересе, нарушении прав, факте, событии, то система обращений дает картину взаимосвязей и процессов, выявляет механизмы их воспроизводства. В плане рассматриваемого вопроса можно: а) активнее использовать сами обращения граждан и работу с ними для обнаружения недостатков, упущений, слабых мест в управлении и, соответственно, их устранения; б) полнее анализировать потоки однотипных, совпадающих по предмету и содержанию обращений граждан с тем, чтобы своевременно принимать управленческие меры по недопущению разрастания негативных явлений и процессов; в) управленческим органам шире вступать посредством обращений в прямой диалог с гражданами.

Наконец, рассмотрим опрос граждан как один из важнейших инструментов выражения общественного мнения на уровне муниципального образования. Согласно Закону № 131-ФЗ опрос граждан проводится по инициативе: представительного органа или главы муниципального образования – по вопросам местного значения; органов государственности власти субъектов Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Инструмент опроса может быть востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию. Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки. Проведение опроса обязательно должно предполагать случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут опрошены, обеспечение при этом репрезентативности, использование статистических методов для оценки достоверности результатов опроса.

Очевидно, что эффективность использования данного инструмента непосредственной демократии будет зависеть от того, как формализованы в нормативных актах муниципального образования условия назначения опроса и учет его результатов при принятии органами местного самоуправления властных решений. Непосредственное проведение опросов может и должно поручаться независимым организациям, профессионально занимающимся социологическими исследованиями. Одной из наиболее удачных форм проведения социологических исследований на уровне муниципального



образования с целью выявления общественного мнения является социологический мониторинг. Мониторинг общественного мнения необходим для принятия правильных решений органами муниципальной власти с учетом интересов жителей муниципального образования. Он позволяет при принятии решения учитывать различные направленности общественного мнения.

Кроме того, должно обеспечиваться доведение до респондентов информации, достаточной для осознанного выражения мнения. При таких гарантиях объективности и достоверности данных, полученных путем опросов, следует предусматривать обязательность публичного рассмотрения органами, от которых зависит принятие соответствующих решений, результатов проведенных опросов граждан. Во всяком случае, опрос не должен быть инструментом, который используется исключительно тогда, когда это выгодно органам местного самоуправления, и предназначаться лишь для создания видимости одобрения подготовленных решений, как это сегодня чаще всего происходит в действительности.

Используя концептуальную модель Д. П. Гавра, на сегодняшний день мы можем констатировать, что наиболее оптимальный для общественной системы режим всестороннего учета власти общественного мнения, для которого характерна наиболее полная реализация возможностей общественного мнения, пока еще является лишь идеалом, ориентиром для дальнейших усилий по формированию полноценно функционирующего гражданского общества. На настоящий же момент прослеживаются признаки одновременно двух режимов: режима игнорирования общественного мнения и режима патернализма власти по отношению к общественному мнению. Прежде всего, муниципальная власть, очевидно, стремится свести к минимуму социально-преобразующую роль общественного мнения, но не с помощью его жесткого подавления, а путем отстранения от его оценок, исключения их из всех сфер принятия решений. Властные институты не идут на сознательное ограничение свободы и каналов выражения общественного мнения, но при этом они полностью игнорируют его в принятии решений, практически не обращаются к нему за советом и консультацией. В пользу режима патернализма свидетельствует наличие демократичной системы обеспечения представительства интересов различных социальных групп и слоев в структуре власти и управления. Однако многие ее механизмы, как доказали результаты нашего исследования, являются достаточно формальными, не приводящими на практике к существенным результатам.

Таким образом, на сегодняшний день можно говорить о процессе институционализации общественного мнения на уровне муниципального образования. Если на уровне государства и от-

дельных регионов адекватные механизмы формирования и выражения общественного мнения уже в достаточной степени сформировались, то на уровне муниципалитетов этот процесс находится на гораздо более низкой стадии развития. Несмотря на законодательную оформленность механизмов выражения общественного мнения, на настоящий момент в Российской Федерации практически повсеместно наблюдается отстраненность населения от процессов муниципального управления. Законодательно оформленные практики участия граждан в процессе местного самоуправления во многом являются неработоспособными, что также способствует углублению обозначенного процесса, снижают заинтересованность граждан в деятельности по решению вопросов местного значения. Со стороны органов власти разного уровня, а также институтов гражданского общества требуются существенные усилия в направлении формирования в сознании населения установки значимости участия в местном самоуправлении. С целью формирования данной установки необходимы также обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением и грамотно выстроенная политика реагирования на его нужды и потребности, внедрение в систему муниципального самоуправления клиентоориентированной модели, в соответствии с которой необходимо проведение общественной экспертизы любого проекта или программы (изучение, учет и формирование общественного мнения должны предшествовать принятию и осуществлению любой программы), а также введение мониторинга общественного мнения. Система изучения общественного мнения должна включать как постоянно контролируемые параметры, характеризующие социальное самочувствие граждан, так и социологическую экспертизу отдельных социальных проектов и программ.

Несмотря на достаточно широкий спектр каналов выражения общественного мнения на местном уровне, на сегодняшний день можно констатировать крайне низкую активность и участие граждан в данном процессе. В этой связи необходимы детальный анализ мотивации участия и неучастия граждан в осуществлении местного самоуправления, а также исследование причин, препятствующих активному участию граждан в решении вопросов местного значения.

Кроме того, необходимо стремиться к повышению уровня доверия населения институтам власти, для чего следует повышать эффективность и результативность деятельности органов власти, ясность и понятность для граждан механизма принятия управленческих решений, публичность и открытость деятельности органов власти, а также субъективную оценку гражданами возможности удовлетворения собственных социальных интересов посредством деятельности органов и институтов власти.



## Примечания

- <sup>1</sup> Путин 2012 : [сайт]. URL: <http://www.putin2012.ru/program/5> (дата обращения: 20.03.2012).
- <sup>2</sup> См.: Гавра Д. П. Общественное мнение и власть : режимы и механизмы взаимодействия // Журнал со-

циологии и социальной антропологии. 1998. Т. I, вып. 4.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. № 3316.

УДК 303.202, 303.01

## ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ ШКОЛЬНИКОВ Г. САРАТОВА И САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ПРАКТИК

Н. Ю. Кравченко

Саратовский государственный университет  
E-mail: Kravchenko.N@gmail.com

В статье рассматривается патриотическое воспитание как часть формирования гражданской идентичности. Исследование, проведенное в 2012 г., выявило сильные и слабые стороны практик основных субъектов патриотического воспитания (школа, семья, СМИ). Предлагаются рекомендации по оптимизации реализуемых мероприятий.

**Ключевые слова:** гражданская идентичность, патриотизм, практики патриотического воспитания.

### School Patriotic Education of Saratov and Saratov Region: Modern Practices' Analysis

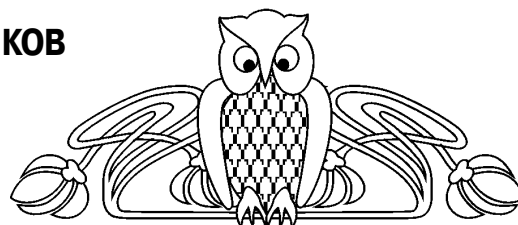
N. Yu. Kravchenko

In this article patriotic education is regarded, as a part of the civic identity forming. A survey conducted in 2012 shows the strength and weakness concerning practices of the main subjects of patriotic education promoting (school, family, mass media). Some recommendations are suggested to optimize this very process.

**Key words:** civic identity, patriotism, practices of the patriotic education.

Выбор темы статьи обусловлен процессами, происходящими в современном российском обществе и приведшими к кризису идентичности населения, который, в свою очередь, повлек за собой другие негативные процессы. Распад СССР стал причиной утраты идеологии государства; граждане огромной многонациональной страны остались без объединяющего начала; богатейший опыт, накопленный в сфере патриотического воспитания школьников, был утрачен. За этим следует постепенная утрата патриотического сознания, практик патриотического поведения взрослых, которые оказывают влияние на подрастающее поколение, на сегодняшних школьников. Очевидно, что восстановление патриотического воспитания будет способствовать возрождению гражданской идентичности.

Современная государственная политика в области патриотического воспитания направле-



на на формирование у российских школьников высокого патриотического сознания, верности Отечеству, готовности к выполнению конституционных обязанностей. Однако восстановление механизма формирования патриотизма требует много времени и усилий. Активное участие в осуществлении патриотического воспитания молодежи должны принимать государственные структуры, институты гражданского общества (НКО, семья, церковь, СМИ), которые задают нормы социально одобряемого поведения.

В условиях глобализации информационного пространства, информационных технологий средства массовой информации, в том числе Интернет, способны играть доминирующую роль в процессе патриотического воспитания гражданина России. В своем ежегодном Послании Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г. Президент РФ В. В. Путин особо отметил, что «основные средства массовой информации должны... оказывать воспитательное воздействие на аудиторию».

В настоящее время в нашей стране наблюдается процесс восстановления системности формирования патриотизма, что нашло отражение в положительной динамике чувства патриотизма среди молодежи.

Правительство Саратовской области активизировало деятельность по патриотическому воспитанию молодежи. 2 сентября 2011 г. была принята долгосрочная областная целевая программа «Патриотическое воспитание молодежи Саратовской области» на 2012–2015 годы<sup>1</sup>.

Данная программа функционирует около полутора лет. Возникает вопрос о степени ее эффективности. Для того чтобы выявить уровень патриотического воспитания школьников г. Саратова и Саратовской области и разработать рекомендации для учителей, родителей, школ на 2012–2013 гг., было проведено социологическое исследование, профинансированное правительством Саратовской области, на тему: «Патриотическое воспи-