

Ванеев Олег Николаевич

кандидат юридических наук,
советник Экспертно-правового управления
Законодательного Собрания Красноярского края
olvaneev_24@mail.ru

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ (ГОРОДСКОМ) САМОУПРАВЛЕНИИ

Аннотация:

Существенным моментом для развития местного самоуправления в России является реальная возможность для граждан на деле опробовать свои властные полномочия, проявить свою политическую активность. В статье автор анализирует документы Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, посвященные участию граждан в общественной жизни городов, и причины отказа граждан от участия в самоуправлении в Российской Федерации. Одной из основных причин апатии граждан является подмена власти местного сообщества властью муниципальной бюрократии. Для развития муниципальной демократии органам местного самоуправления российских городов необходимо внедрять европейские стандарты участия граждан в местной (муниципальной) жизни, разработанные Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная демократия; участие граждан; принцип subsidiarности; бюрократия; европейские стандарты.

Существенным моментом для развития местного самоуправления является реальная возможность для граждан на деле опробовать свои властные полномочия, проявить свою политическую активность. По мнению Г.А. Цветковой, «местное самоуправление – единственная форма публичной власти, в которой народ непосредственно реализует свои властные полномочия» [1, с. 218].

«Граждане – основа местной демократии, они должны быть информированы обо всех важных планах, разработанных их выборными и официальными лицами... Большое взаимодействие между местными советами и гражданами будет гарантировать эффективность рациональных решений сложных задач и оживит местную политическую обстановку...» [2].

Проведение демократической политики, построенной на уважении прав граждан, предполагает активное участие граждан, которые разделяют демократические идеалы, интересуются политикой и сознают лежащую на них общую ответственность за проводимую политику. Все граждане должны уважать правовой и конституционный порядок, основанный на правах человека и гражданина, и сознательно соблюдать законы, отмеченные печатью демократической легитимности. «Никакое государство не может быть демократическим, если его граждане игнорируют политическую жизнь» [3, с. 9].

По мнению Н.С. Бондаря, муниципальная демократия – демократия «малых странств», «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества

и отдельных граждан» [4, с. 42]. С точки зрения А.А. Новоселова, «местная (муниципальная) демократия – это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне таких акторов, как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений» [5, с. 12]. То есть муниципальная демократия – явление политико-правовое.

Как политико-правовое явление, муниципальная демократия имеет ряд отличительных признаков. Н.С. Бондарь выделяет шесть отличительных признаков муниципальной демократии. Во-первых, она осуществляется в особой сфере общественных отношений, которую формируют вопросы местного значения; во-вторых, она реализуется на низовом территориальном уровне организации публичной власти; в-третьих, охватывая собой всю территорию Российской Федерации, она проявляется и таким образом имеет своими пространственными пределами территории муниципальных образований; в-четвертых, основываясь на принципах самоуправления, она предполагает максимальное сближение управляющего и управляемого субъектов, органов муниципальной власти и местного сообщества и, соответственно, непосредственной и представительной демократии; в-пятых, она организационно обособлена от демократических институтов государственной власти; в-шестых, муниципальная демократия не ограничивается самоуправленческими властными отношениями, но включает также институты общественного, не публично-властного характера [4, с. 17].

«Живая демократия на местном уровне – залог жизнеспособной демократии на государственном уровне», – говорится в Резолюции 91 (2000 г.) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «Об обязанностях граждан и участии в общественной жизни» [3, с. 9].

Граждане должны иметь право на осуществление местного самоуправления во всем его содержании, то есть во всех сферах местной жизни, применительно ко всем функциям местного самоуправления, во всех муниципальных образованиях на территории проживания граждан. Реализация людьми своих прав в сфере функционирования органов местного самоуправления должна обеспечиваться условиями для осуществления ими управленческой деятельности, то есть принятия управленческих решений на основании учета всех местных обстоятельств. Такое участие граждан может осуществляться на общественных или профессиональных началах. Но необходимо учитывать, что «люди, живущие в демократическом обществе..., лишены привычных и обязательных социальных связей, охотно замыкаются в себе и полагают себя свободными от общества. Люди почти всегда с трудом отрывают себя от личных дел, чтобы заняться делами общественными, поэтому естественно их стремление переложить эти заботы...» [6, с. 484]. Особенно это наглядно отмечается в городах.

«Города – узлы и арена противоречий, в том числе это концентрация противоречий» [7, с. 32]. Возникают противоречия, связанные с наличием государственных, муниципальных, общественных и частных интересов, необходимостью согласования таких интересов путем участия граждан, общественности в принятии управленческих решений. Важнейшие противоречия возникают между: 1) потребностями горожан и ограниченными ресурсами города; 2) более динамичной градостроительной деятельностью и жесткой планировочной структурой города; 3) интересами горожан и чиновников; 4) отчужденностью жителей города от принимаемых управленческих решений. Возникает главная проблема – горожанин чувствует себя одиноким, отчужденным от развития города, происходит индивидуализация личности, возникает «сегментированная личность». То есть человек принимает нестабильность и ненадежность своего статуса на уровне существования в городе. Поэтому «участие граждан в местной политической жизни должно быть гарантировано на всех политических и административных уровнях» [3, с.10].

Участие граждан в муниципальной (местной) жизни предполагает: реализацию принципа субсидиарности, согласно которому органы власти должны заниматься вопросами общественной жизни лишь в той степени, в какой граждане и их ассоциации, сформированные на основе принципа свободного участия, не могут успешно решить их сами; право граждан получать информацию обо всех важных проектах и планах и выражать свое мнение до принятия решений (открытость подкрепляет чувство общего интереса); использование новейших информационных технологий для полного информирования граждан и выявления их потребностей и проблем; формирование системы сотрудничества на основе полного доверия между квалифицирован-

ными кадрами муниципальных услуг, с одной стороны, и гражданами и их представителями – с другой; возможно более активное вовлечение всех жителей города, в том числе граждан других государств, в местную жизнь города [3, с. 10-11].

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы «призывает города и муниципальные образования изучать рамки демократического участия и по возможности расширять и углублять такое участие» [3, с. 10]. Для содействия вовлечению граждан в решение муниципальных проблем органы местного самоуправления должны следовать следующим принципам: 1) гражданское участие в местной политической жизни должно быть защищено посредством права выбирать представителей свободно, ответственно и демократическим путем; 2) гражданское участие в местной политической жизни должно быть эффективным на всех уровнях местной политической и административной структуры; 3) граждане должны быть проконсультированы по всем важным проектам, влияющим на будущее местного сообщества [2].

По мнению А.А. Сергеева, «сегодня существует несколько причин отказа граждан от участия в самоуправлении» в Российской Федерации. К первой причине он относит социальную причину, состоящую в том, что муниципальные интересы не преобладают в шкале ценностей многих категорий граждан, происходит отчуждение граждан от муниципальной власти. Второй причиной отказа граждан от участия в местном самоуправлении он считает социально-экономической причиной, состоящей в том, что реальная роль института местного самоуправления сводится к уравнительному распределению государственных ресурсов. Третьей причиной отказа граждан от участия в местном самоуправлении, по его мнению, является политико-правовая причина, связанная с дефицитом властных полномочий у органов местного самоуправления. Четвертую причину он формулирует как комплексную, носящую конституционно-правовой характер. «Она заключается в недостаточно высоком качестве технологии участия граждан в местном самоуправлении, то есть в несовершенстве инструментов непосредственной демократии, отсутствии условий, необходимых для их практического применения, чрезмерной сложности предлагаемых правовых механизмов и т.д.» [8, с. 208-220].

Трудно не согласиться с перечисленными причинами, однако необходимо указать на следующее. Во-первых, по нашему мнению, на уровне городского самоуправления, особенно в городах – административных центрах субъектов Российской Федерации, произошла подмена власти местного сообщества (населения, проживающего в городе) властью муниципальной бюрократии.

Местные бюрократы принимают все меры к тому, чтобы население никогда не стало самостоятельным субъектом местной власти и всегда зависело от своих «покровителей». В этом направлении применяется экономическое, идеологическое, политическое и правовое воздействие. Манипулирование сознанием жителей осуществляется в едином комплексе мер, но непременно вместе с более или менее последовательным соблюдением правил «политической игры»: выборы и референдумы, свобода слова и печати, равенство всех перед законом, социальные форумы и карнавалы и т.п. Все это необходимо для сохранения легитимности системы, самой власти местной бюрократии. Бюрократ-избиратель и лица, находящиеся под его влиянием (большая часть бюджетной сферы города), имитируют выборы и другие демократические процедуры, создают «бюрократическое самоуправление». Все это необходимо для сохранения политической легитимности системы, самой власти местной бюрократии. Как метко замечает Г.В. Мальцев, бюрократы «никогда не упустят возможности представить свои действия как заботу о благе народа, учет мнения и «интересов трудящихся», проявление воли ко всякого рода «улучшениям», совершенствованию форм общественной жизни» [9, с. 76].

По мнению Н.Н. Седых, «бюрократия, всегда, будучи в России политически активной (в отличие от гражданского общества), сама себе может сформировать свою (отвечающую ее интересам) «представительную» власть и поставить ее под свой контроль» [10, с. 248].

Например, в результате выборов 14 марта 2010 г. в органы местного самоуправления в Красноярском крае избранными главами городских, сельских поселений от партии «Единая Россия» являются 229 лица (64,14 % от числа избранных), кандидаты-самовыдвиженцы стали главами в 125 муниципальных образованиях (35,01 % от числа избранных). На 2 938 депутатов представительных органов поселенческого уровня от партии «Единая Россия» (70,69 % от числа избранных) приходится 1 142 депутата-самовыдвиженца (27,47 % от числа избранных).

Муниципальная власть в Красноярском крае (как впрочем, и в любом другом субъекте Российской Федерации) после выборов 14 марта 2010 г. построена на принципе режима «доминирующей власти» и перспективы развития подлинной муниципальной демократии вызывают большие опасения [11, с. 125].

Во-вторых, необходимо отметить, что в российских городах очень остро стоит проблема нарастающего социального расслоения и бедности. По данным Росстата в I квартале 2009 г. численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составляет в Российской Федерации 24,5 млн. человек или 17,4 % от общей численности населения [12].

Городское пространство разделяется множеством видимых и условных барьеров и растущей социальной напряженностью. Многие горожане (пенсионеры, инвалиды, безработные) испытывают невыносимую психологическую нагрузку, связанную с социальными проблемами, изоляцией, отсутствием возможностей человеческого общения. Население все больше воспринимает бедность как неизбежную, предопределенную в пределах нашей страны форму жизни. Бедным свойственен целый ряд черт, парализующих их активность: низкое чувство возможного (низкая надежда), ожидание негативных результатов и пессимистический стиль поведения, неверие в справедливость, низкая самооценка личности, влияющая на уровень притязаний и мотивации. Социальный опыт и навыки преодоления материальных трудностей у бедных неэффективны и ориентированы на выживание, а не на преодоление бедности. В российских городах формируется так называемый андеркласс с присущей ему субкультурой бедности.

«Одной из главных угроз демократии является бедность», – заявил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на пленарном заседании мирового политического форума в Ярославле (сентябрь 2010 г.) [13].

То есть можно утверждать, что для данной многочисленной социальной группы населения органы местного самоуправления – ресурс их социальной поддержки, от которого они во многом зависимы и поэтому в большой степени подвержены манипуляции со стороны муниципальной бюрократии. Хотя «живущие в бедности люди обладают большими созидательными способностями» и являются полноценными жителями города [14].

Для содействия вовлечению граждан в решение муниципальных вопросов Конгресс местных и региональных властей Совета Европы предлагает органам местного самоуправления создать механизмы, позволяющие привлекать местных жителей к их работе, в качестве экспертов с правом совещательного голоса. К таким методам участия можно отнести: ячейки планирования/консультативные заключения граждан; «круглые столы»; конференции по вопросу о будущем города; посредничество; советы молодежи; консультативные советы пожилых людей и др. «Вовлечение граждан – важный источник жизненной энергии для городов, муниципальных образований и регионов. Муниципальная администрация не должна играть главную роль. Она должна выступать в роли инициатора и активизировать свои усилия по содействию формирования духа гражданства...» [3, с. 17].

В российских городах существуют примеры программно-целевого подхода администраций городов к вовлечению граждан в развитие городского самоуправления. Например, в г. Иркутске постановлением мэра от 22 октября 2008 г. № 031-06-2398/8 (ред. от 01.03.2010) утверждена ведомственная целевая программа «Взаимодействие органов местного самоуправления г. Иркутска с населением, некоммерческими организациями, территориальными общественными самоуправлениями» на 2009–2012 гг.». Постановлением администрации г. Томска от 6 мая 2009 г. № 371-п (ред. от 04.05.2010) утверждена городская целевая программа «Развитие городского сообщества» на 2009–2011 гг.». В г. Омске постановлением администрации города от 30 сентября 2009 г. № 751-п утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске» на 2010–2012 гг.». В г. Новосибирске постановлением мэрии города от 30 июня 2010 г. № 191 утверждена ведомственная целевая программа «Новосибирск – территория партнерства: взаимодействие мэрии города Новосибирска с общественным сектором». Общий объем финансирования мероприятий, предусмотренных программой в г. Иркутске – 3 837,5 тыс. рублей, в г. Томске – 16 269,84 тыс. рублей, в г. Омске – 3 15142,9 тыс. рублей, в г. Новосибирске – 181 112,1 тыс. рублей [15].

Практические шаги органов местного (городского) самоуправления по взаимодействию с населением, некоммерческим сектором, территориальным общественным самоуправлением позволяют увеличить социальный капитал города, гражданскую активность населения. Сovre-

менное развитие местного самоуправления должно быть нацелено на максимальное сближение интересов органов местного самоуправления и населения, на консолидацию идей, сил и ресурсов местных сообществ и власти для формирования комфортных условий проживания в муниципальных образованиях.

Можно утверждать, что на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации необходимо органам местного самоуправления внедрять европейские стандарты участия граждан в местной (муниципальной) жизни, разработанные Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

Ссылки:

1. Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): дисс. ... докт. соц. наук. М., 2003.
2. The revised European Urban Charter.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1200191&Site=Congress&BackColorInternet/> (дата обращения: 24.09.2009).
3. Резолюция 91 (2000 г.) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «Об обязанностях граждан и участии в общественной жизни» // Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне. Обнинск. 2005. С. 4-17.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009.
5. Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран: дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук, Н.Новгород, 2006.
6. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с франц. М., 1994.
7. Лаппо Г.М. Города на пути в будущее. М., 1987.
8. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.
9. Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: монография. М., 2009.
10. Седых Н.Н. Бюрократизм – антипод демократии // Демократия в современном мире: сб. ст. / сост., предисл. Я.А. Пляйс, А.Б. Шаталов. М., 2009. С. 246-252.
11. Росс К. Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России / перевод Ю.В. Дунаевой // Политическая наука: сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки; ред. кол.: Ю.С. Пивоваров, гл.ред. и др. М.. 2008. № 3. Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт. С. 111-125.
12. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new-site/population/ufov/ufov-51kvg.htm (дата обращения: 7.10.2010).
13. Медведев Д.А. Выступление на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» Ярославль 10 сентября 2010 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8887> (дата обращения 12.10.2010).
14. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, принята резолюцией S-25/2 на специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/habitatdec.htm> (дата обращения: 24.09.2009).
15. Обзор муниципальных правовых актов подготовлен с использованием справ.-правовой системы «Консультант Плюс-Регионы».