

## Специфика муниципальной демократии и проблемы ее становления в современной России

Ю. ДОРОЖКИН

Актуальность проблемы определения специфики муниципальной демократии обусловлена тем, что демократический процесс – и в пределах муниципалитета, и на более высоких этажах власти – для обычных граждан осуществляется сегодня в основном на территории их непосредственного проживания. Все массовые демократические движения и акции возникают и оформляются сначала «на местах», а уж затем разрастаются, приобретают в ходе своего развития региональный и национальный масштаб. Это свидетельствует о том, что от состояния муниципальной демократии, уровня зрелости гражданской культуры населения, активности и степени его участия в делах конкретного «полиса» зависит качество демократии в государстве в целом. Тот факт, что демократия зарождается (начинается) в «нижних» эшелонах властеотношений и только потом уходит «наверх», в общегосударственный формат, подтверждается историей и опытом, политической практикой всех демократических государств мира.

Вместе с тем содержание категории «муниципальная демократия» недостаточно разработано в политической науке. Как правило, пишут о «местной власти», «местном самоуправлении», «самостоятельном решении населением вопросов местного значения», но гораздо реже – о «муниципальной демократии». С чем это связано? Нет ведь понятий «региональная» и «федеральная» демократия, но есть категория «демократия» без прилагательных, со своими фундаментальными признаками. Тогда в чем смысл феномена муниципальной демократии и есть ли у нее специфика?

В отечественной литературе, особенно с принятием в 2003 г. новой редакции ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в РФ», акцент в определении муниципальной демократии делается на том, что это демократия «малых пространств», а также на приоритетности прямого волеизъявления граждан, непосредственном участии населения в решении вопросов местного значения [1, 42; 5, 25–26].

С другой стороны, в Европейской хартии местного самоуправления под последним «понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»: это «не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону». В данном документе акцент смещается в пользу приоритетности органов местного самоуправления, хотя и предусмотрены различные формы прямого участия населения в управлении делами местной территории [6, 52].

Истина, как всегда, находится в «золотой» середине. Местное самоуправление, на наш взгляд, по сути, означает совместное решение населением и органами местного самоуправления как равноправными субъектами властвования вопросов местного значения, причем органы власти и управления призваны обеспечить все необходимые условия для участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В связи с таким пониманием местного самоуправления можно выделить следующие базовые особенности муниципальной демократии:

---

Дорожкин Юрий Николаевич, д-р филос. наук, заведующий кафедрой политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: bagsu@bagsurb.ru

– наивысшая степень (доля) прямого (непосредственного) волеизъявления и участия граждан в решении вопросов местного значения, влияния населения на органы представительской и исполнительной власти. Муниципальная демократия порождена спецификой муниципальной системы властеотношений, которая не является государственной властью в отличие от двух других, более высоких уровней власти – региональной и национальной. Муниципальная власть отличается наличием прямого волеизъявления и непосредственным участием населения в управлении повседневными делами территории непосредственного проживания. Население здесь – не только единственный источник власти, но и главный ее субъект. Население самостоятельно решает многие вопросы местного значения. В этой связи следует отметить, что система муниципальной демократии имеет три уровня субъектности: само население; институты гражданского общества, созданные гражданами; органы муниципальной власти и управления, избираемые гражданами. В зрелости и активности этих акторов (прежде всего, самих граждан), демократизме их взаимоотношений и эффективности взаимодействия следует искать достижения, современные тренды, проблемы и пути развития муниципальной демократии;

– предельно широкая сфера предметного участия граждан в управлении делами общества, затрагивающими всех и каждого. По охвату конкретных областей социального регулирования (от формирования местного бюджета до благоустройства жилой, рекреационно-оздоровительной зон, строительства муниципальных социальных объектов и т.д.) муниципальная демократия не знает себе равных. Здесь много неполитической демократии в чисто бытовых сферах на территории проживания по месту жительства. Муниципальная демократия – это область даже не гражданской, а общественной активности населения;

– муниципальная демократия располагает максимально широким и разнообразным спектром форм реализации. Помимо участия населения в муниципальных выборах, это местные

референдумы, гражданские инициативы, общие собрания населения, присутствие граждан на заседаниях представительных органов власти и их комиссий, гражданский контроль и возможность оценки работы местной администрации, право граждан оспаривать административные решения исполнительных органов и т.д.;

– система муниципальной демократии призвана обладать наибольшей открытостью, публичной консультативностью и высшей степенью общественной совещательности.

Отмеченные особые достоинства муниципальной демократии реализуются, однако, далеко не автоматически, не сразу и не сами по себе. В связи с этим целесообразно рассмотреть реальные проблемы становления муниципальной демократии в современной России:

– статусная и фактическая периферийность местного самоуправления и муниципальной демократии в политической системе Российской Федерации. В развитых государствах власть и демократия для граждан начинаются на уровне муниципалитетов. Они первичны и приоритетны. В России же муниципалитеты существуют в соответствии с «остаточным принципом». При всей широковежательной риторике и отдельных успехах процесс становления местного самоуправления и муниципальной демократии, поддержка общественных инициатив в Российской Федерации тормозят экономическое отставание России, нехватка финансовых и кадровых ресурсов на этом уровне власти, бюрократизм, недостаток внимания к муниципальной демократии, а порой просто отсутствие необходимой политической воли к развитию муниципальной демократии и реального местного самоуправления. Структуры местного самоуправления люди считают «недо властью», 79 % уверены, что ничего решить местная власть не в силах [4]. Надо менять векторы политических ценностей, смещать акценты в пользу понимания важности муниципальной власти и демократии, поскольку именно на местной территории живут и работают люди; и они лучше знают, что им нужно на своей территории;

– недостаточность властной субъектности системы местного самоуправления и, следовательно, ограниченность субъектности населения. Так, граждане, их представительные органы не могут самостоятельно определить форму организации местной власти, хотя в Конституции РФ (ст. 131) указывается, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Вместо них это делают региональные власти. То же самое происходит и с налогооблагаемой базой на территории муниципалитета, что приводит к сужению полномочий и сокращению ресурсов субъектов местного самоуправления и муниципальной демократии;

– неразвитость внутренней саморегулируемости системы местного самоуправления и муниципальной демократии, явное доминирование в этой системе исполнительной власти (она является главным субъектом местного самоуправления), института главы администрации при очевидной слабости, а порой и зависимости представительной власти. Представительные органы власти, через которые во многом осуществляется муниципальная демократия, далеко не всегда выполняют свою стратегическую роль в определении вектора развития местной территории и эффективном контроле за исполнительной властью;

– население не является в полной мере источником и главным субъектом власти в системе местного самоуправления и муниципальной демократии. Так, в недостаточной мере реализуются, особенно за пределами больших городов, практически все формы муниципальной демократии – от гражданских инициатив, общих собраний населения до референдумов и гражданского контроля за работой местной администрации. При наличии институтов выборов последние почему-то не распространяются на прямое избрание населением главы местной администрации, что уменьшает возможности граждан в подотчетности и подконтрольности им исполнительной власти на территории их непосредственного проживания. Такое парадоксально-усеченное, редуционистское толкование местного самоуправления тем более

удивительно, что граждане, не имея права напрямую избирать главу района или города, могут избирать главу региона, главу государства – Президента РФ. Может быть, поэтому проведение местных выборов мало что меняет в системе местного самоуправления, муниципальной политике и муниципальной демократии? Ограниченность субъектности населения в пользу исполнительной власти на местах можно усмотреть также в сложившейся практике согласования, следовательно, возможности отказа, местной администрацией митингов и демонстраций граждан, что противоречит ст. 31 Конституции РФ, где прямо указано, что граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Такое же верховенство исполнительной власти над субъектностью населения, подчиненности второго первой можно увидеть в «глухоте» местной администрации ко многим общественным инициативам и протестам, связанным с обустройством территории проживания граждан, озеленением улиц и дворов, состоянием дорог, благоустройства парков и скверов, «точечной» застройкой, сносом историко-культурных зданий и т.д. Тем самым «размывается» суть муниципальной демократии как прямого волеизъявления и самоорганизации граждан. Складывается впечатление, что самодеятельность граждан «мешает» местной бюрократии, которая «побаивается» активности граждан, опасается утратить контроль над инициативами «снизу». Протестность даже становится наказуемой. За этим стоит непонимание властью природы и специфики местного самоуправления, нежелание власти взаимодействовать с населением, неуважение к нему как равноправному субъекту и партнеру в решении вопросов местного значения. В конечном счете, можно говорить о неотлаженности всей системы властеотношений в рамках муниципалитетов;

– население России в своей массе не готово занять достойное место в системе местного самоуправления, стать субъектом муниципальной демократии. Конституция РФ, а также

законодательная система опережают во многом реальный прогресс местного самоуправления, компетентность большинства граждан в сфере политико-управленческой активности в рамках муниципальной демократии, фактический запрос на последнюю. «Должное» и «сущее» пока расходятся, если иметь в виду потребность населения в муниципальной демократии. Граждане в недостаточной степени осознают ценности и необходимость свободы и народо-властия, преобладает патернализм, надежда и вера в то, что государственная и муниципальная власть все решит за них наилучшим образом. В политическом сознании и политической культуре большинства россиян не оформилось понимание народа как источника власти, нет осознания механизмов и технологий влияния на власть, не сформировались установки и готовность к их применению. Люди видят себя скорее подданными, чем гражданами. И предпочитают демократии порядок и стабильность. По данным ВЦИОМ, 70 % россиян готовы пожертвовать демократией и личными свободами ради сохранения порядка, под которым большая часть опрошенных понимает политическую и экономическую стабильность [2]. По данным Института социологии РАН, 43 % россиян предпочитают «не лезть» в политику ни в какой форме. Право на свободу собраний, манифестаций, митингов, демонстраций является важным лишь для 3 % россиян. Также для 3 % опрошенных существенным является право на участие в управлении обществом и государством. Право избирать и быть избранным волнует 5 % россиян [3, 52; 4]. Правда, в неполитической сфере при решении бытовых проблем по месту жительства гражданская (общественная) активность резко возрастает. По данным фонда «Общественное мнение», 88 % респондентов чувствуют ответственность за происходящее на ближней социальной дистанции – в своем доме, дворе, за происходящие на средней социальной дистанции – в родном городе, селе – около половины россиян, а за происходящие в стране – 41 % [2]. Как видно, граждане не готовы к муниципальной демократии. С одной стороны, они не чувствуют себя хозяевами на своей

территории не понимают роли и значимости демократии, их участия в управлении делами муниципалитета. Нет осознания сути местного самоуправления.

С другой стороны, если граждане проявляют не контролируемую активность, власть «вздрагивает» и пытается ее подавить, приглушить, нейтрализовать, включая силовые и правовые рычаги. А ведь эта активность – лишь следствие неэффективной работы власти, нерешенности социальных проблем и отсутствия «канализации» этой активности, «самодеятельности» в органах власти, прежде всего в представительных структурах, СМИ, в публичной сфере;

– «полузакрытость» муниципальной власти, недостаточная прозрачность ее деятельности. Отсутствие должной открытости представительных и исполнительных органов неизбежно порождает бюрократизм, формализм, коррупцию, недовольство населения. Граждане в своем большинстве не знают депутатов по местному избирательному округу, никогда не видели их в лицо, не ведают об их конкретной деятельности, не знают и, следовательно, не используют информационно-коммуникационные каналы взаимодействия с ними. Тем самым не работают механизмы прямой и обратной связи муниципальной власти и населения. Оставляет желать лучшего информационное сопровождение работы институтов муниципальной демократии, местной администрации и муниципальных депутатов, что имело бы сильный психолого-мобилизационный эффект и повлекло бы за собой рост социальной активности. Недостаток гласности требует от органов власти гораздо больше уделять внимание гармонизации своих отношений с населением, разъяснению и отстаиванию своей законной позиции, быть «ближе к народу», общаться с его представителями напрямую и через СМИ.

Подводя итог рассмотрению специфики муниципальной демократии и ее проблем в современной России, можно сделать следующие выводы.

Муниципальная демократия – это система самоорганизации граждан на территории их

непосредственного проживания. Муниципальная демократия опирается на те же конституционные принципы, нормы, стандарты, права и свободы граждан и т.д., что и национальная и региональная демократия. Муниципальная демократия как система – это сфера организации самой муниципальной власти, взаимоотношений и взаимодействия ее структур; сфера взаимоотношений и взаимодействия местной власти с гражданами; сфера прямого участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами местной территории.

Специфика муниципальной демократии состоит в том, что она реализует демократический потенциал местного уровня власти как власти не государственной, а муниципальной, суть которой состоит в местном самоуправлении.

Речь идет о специфике прямой и обратной связи местной власти, характере и процедурах принятия и реализации управленческих решений, роли граждан в управлении всеми делами на территории их проживания, включении в этот процесс принятия прямого волеизъявления граждан и самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Муниципальная демократия, как и вся система местного самоуправления в России, находится сегодня в стадии становления, в силу действия объективных и субъективных факторов она еще не сложилась как эффективная система принятия и реализации решений на муниципальном уровне. Муниципальная демократия, несомненно, имея свои особенности, тем не менее «встроена» и, следовательно, находится в тесной зависимости от состояния, национальной и региональной систем демократии, их развитости, включая существующие в них политико-правовые системы, политический режим, национальную политическую культуру, сложившиеся формальные и неформальные практики реализации как демократического процесса, так и недемократических структур и процедур. С этой точки зрения муниципальная демократия в России находится в настоящее время под двойным избыточным «прессом» – федеральным и региональным – в своем развитии. Для преодоления чрезмерного

давления внешней среды, изменения степени зависимости от нее местная власть, граждане нуждаются в большей самостоятельности и свободе действий на территории муниципалитета.

Дальнейший прогресс муниципальной демократии обусловлен как развитием национальной и региональной систем демократии, так и зрелостью акторов самой муниципальной демократии и, прежде всего, социальной активностью граждан, структурированием муниципального гражданского общества, его растущим влиянием на представительную и исполнительную власть; гармонизацией отношений и взаимодействия между всеми субъектами муниципальной демократии; новым качеством информационно-коммуникационной открытости власти; проведением свободных и конкурентных выборов эффективных руководителей муниципалитетов, подготовкой квалифицированных муниципальных служащих.

Весь вопрос в том, кто и при каких обстоятельствах станет драйвером перемен, будут ли эти перемены осуществляться «снизу» под давлением спонтанных действий граждан или «сверху», опережающими решениями власти. Скорее всего, они станут результатом встречного движения обоих акторов муниципальной демократии – волеизъявления граждан и политической воли власти, осознающей необходимость реального местного самоуправления.

### Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституциональное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009.
2. Выжурович В. Запрос на порядок // Российская газета. 2016. 6 мая.
3. Деловой завтрак Эллы Памфиловой. Прав?Да! // Российская газета. 2014. 20 окт.
4. Добрынина Е. Кампания за компанию // Российская газета. 2014. 9 сент.
5. Петкун Д.С. Проблемы развития муниципальной демократии // Человеческий капитал. 2016. № 1. С. 25–26.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. пособие. Новосибирск, 1995.