

УДК 32.019

Формы и практики участия
граждан в управлении
общественно-политическими
процессами на региональном
и муниципальном уровнях

Е. Ю. Дан-Чин-Ю*Российский университет транспорта**E-mail: danchinyelena@yandex.ru**Научная статья*

В статье рассматриваются актуальные вопросы участия граждан в принятии ключевых политических решений на региональном и муниципальном уровнях. Важными формами гражданского участия являются, предусмотренные Федеральным законом РФ собрания и сходы граждан, публичные слушания и опросы, выборы должностных лиц и референдумы по вопросам местного самоуправления, правотворческие инициативы. Научный интерес и прикладное значение имеют приведенные в статье результаты социологического исследования, проведенного в Ярославской области в 2013–2018 гг. Автор выделяет современные тенденции развития гражданской активности на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: местное самоуправление; региональные и муниципальные власти; формы гражданского участия; гражданская активность; публичные слушания; гражданское общество

Последнее время региональные и муниципальные власти предпринимают шаги по расширению общественно-политической активности граждан: через общественные палаты регионального и муниципального уровня, некоммерческие организации, укрепление муниципального звена политических партий. Вместе с тем остается необходимость создания механизмов вовлечения граждан в общественно-политические процессы.

Недостаточно активное развитие общественно-политических объединений в России, особенно в регионах, связано с тем, что зарождение гражданского общества в России происходило и происходит в культурно-исторических и общественно-политических условиях, отличных от тех, что были на Западе. Так, политический фактор в социальном и гос-

Forms and practices of citizen
participation in the management
of socio-political processes at
the regional and municipal levels

E. U. Dan-Chin-Yu*Russian University of Transport**E-mail: danchinyelena@yandex.ru**Scientific article*

In the article, I discuss the current issues of the participation of citizens in making key policy decisions at the regional and municipal levels. Assembly and gatherings of citizens, public hearings and polls, elections of officials and referendums on local self-government, law-making initiatives provided for by the Federal Law of the Russian Federation are important forms of civil participation. The article presents the results of sociological research conducted in the Yaroslavl region in 2013–2018, which are of scientific interest and applied importance. In my research, I highlight the current trends in the development of civil activity at the regional and municipal levels.

Keywords: local government; regional and municipal authorities; forms of civic participation; civic engagement; public hearings; and civil society

Для цитирования: Дан-Чин-Ю Е. Ю. Формы и практики участия граждан в управлении общественно-политическими процессами на региональном и муниципальном уровнях // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Том 4, № 3. С. 149–155.

For citation: Dan-Chin-Yu E. U. Forms and practices of citizen participation in the management of socio-political processes at the regional and municipal levels. *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2018; 3 (4): 149–155. (in Russ.)

ударственном устройстве России играл более важную роль, чем в Европе. При этом формирование социальных структур гражданского общества происходило существенно более низкими темпами, положение личности было значительно менее защищено в правовом отношении, социальная мобильность была и остается труднодостижимой.

В процессе взаимодействия связки личность-общество-государство в России приоритет принадлежал, безусловно, государству. Именно государство было источником социальных инициатив. В процессе реализации реформы местного самоуправления предполагался отход от административной модели организации власти. Этот подход характеризуется доминированием государственных функций над основами самоуправления, организационным монолитным единством и вертикально интегрированными структурами.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует основы участия граждан в процессе принятия решений, а также предусматривает основные организационные формы деятельности местного самоуправления. Так, в соответствии с данным законом, местное самоуправление представляет собой независимое решение населением вопросов местного значения напрямую или опосредованно через органы местного самоуправления. Федеральный закон делит на два вида формы демократии, в которых может осуществляться местное самоуправление: (а) местное самоуправление, реализуемое самим населением; (б) участие населения в реализации функций местного самоуправления [1].

Однако вышеуказанные формы отличаются друг от друга. В процессе реализации форм непосредственного местного самоуправления населением вырабатывается, а впоследствии применяется некоторое властное решение по вопросам местного самоуправления (например, в процессе выборов или референдума).

Формами прямого решения населением всех вопросов местного значения являются выборы, референдум, голосование, при необходимости по досрочному отзыву выборного лица, а также сход граждан.

С другой стороны, нормы, определяющие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предполагают участие иных субъектов, таких как, например, должностные лица местного самоуправления, помимо населения. При этом такая форма ведет к тому, что население лишь способствует формированию мнения по конкретному вопросу местного значения, принимать решения по этому вопросу будут органы местного самоуправления или соответствующие должностные лица.

Формы, относящиеся к первой группе, являются обязательными. Так, выборы в обязательном порядке проводятся в муниципальном образовании с определенным интервалом, чтобы выбрать состав представительного органа и (или) конкретное должностное лицо. В свою очередь, референдум или голосование о досрочном отзыве должностного лица в определенных случаях также являются обязательными.

Формы второй группы зачастую являются необязательными. Только публичные слушания могут быть обязательным этапом при принятии решения по определенным вопросам. Прочие формы представляют собой лишь вариации участия населения в процессе принятия решений вопросов местного значения.

Местное самоуправление набирает значительный опыт функционирования и требует дальнейшего развития. При этом, безусловно, существуют ограничения, вызванные недостатками законодательного регулирования.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. детально определяет порядок осуществления этих форм по сравнению с предыдущим законом.

Так, в законе 2003 г. закреплена как самостоятельная форма сход граждан в отличие от закона 1995 г., где собрание и сход были закреплены в одной статье. Кроме того, закон прямо указал на случай, в котором должна применяться такая форма, как сход граждан. Так, в поселении, в котором численность жителей, которые обладают избирательным правом, составляет не более ста человек, сход выполняет функции представительного органа. Решения, принятые на сходе, должны быть исполнены на территории такого поселения, а органы и иные лица муниципального образования должны обеспечивать надлежащее исполнение этих решений.

Процедуры отзыва выборных лиц и органов местного самоуправления являются достаточно жесткими как в российской системе, так и на Западе. Отзыв выборных лиц более затруднен, нежели победа на выборах. Важно, чтобы такие препятствия не исключали реальную применимость отзыва. Норма Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что выборное лицо признается отозванным в том случае, если за это проголосовали 50 % избирателей или более, которые зарегистрированы в избирательном округе. Такая процедура отзыва пока ни разу не была реализована в рамках действующего муниципального законодательства России.

Изменения в избирательное законодательство в рамках Федерального закона от 05.12.2006 г. № 225-ФЗ устранили порог явки на выборы всех уровней, включая и выборы в органы местного самоуправления. Имело бы смысл в этой ситуации отменить также порог явки избирателей для процедуры отзыва. При этом выборное лицо считалось бы отозванным, если за отзыв проголосовало более 50 % принявших участие в голосовании и одновременно большее число избирателей, чем было подано за избрание такого лица. При введении чисто пропорциональной или смешанной системы выборов в каком-либо муниципальном образовании норма об отзыве депутатов не должна применяться в силу невозможности реализации ее на практике.

В апреле 2009 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла поправки к действующему законодательству, появилась процедура, согласно которой представительные органы местного самоуправления могут отправлять мэров в отставку. Отзыв мэра должен быть инициирован группой депутатов, занимающей не менее 1/3 мест в Законодательном собрании, а решение должно быть принято 2/3 от количества депутатов. Кроме того, в части ненадлежащего исполнения своих полномочий процедура отставки мэра инициируется руководителем субъекта Федерации. В настоящее время внесено дополнение, которое дает право на отстранение от должности руководителя муниципального объединения и Президенту Российской Федерации. Закон предусматривает, что мэры ежегодно отчитываются перед Законодательным собранием.

Закрепленные в главе 5 закона 2003 г. иные формы относятся к формам участия населения в решении вопросов местного значения. Одной из таких в законе определена правотворческая инициатива: в законе 1995 г. она именуется «народной правотворческой инициативой». Если в прежнем законе просто закреплялось право граждан осуществлять правотворческую инициативу, то в ныне действующем акте определены общие правила реализации этой инициативы. Так, например, в законе 2003 г. установлено, что минимальное количество членов инициативной группы должно быть максимум 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Помимо этого, в течение трех месяцев с даты внесения проект муниципального правового акта рассматривается органом местного самоуправления. Также в законе указано, что любая правотворческая инициатива может быть осуществлена не посредством внесения предложения о принятии акта по какому-либо вопросу, а посредством внесения проекта муниципального правового акта.

Непростым является вопрос о кворуме на собраниях в процессе осуществления территориального самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ определяет более жесткие нормы такого кворума, чем это сделано в избирательном законодательстве: не менее половины жителей соответствующей территории, минимум 2/3 избранных делегатов и т. п. На практике обеспечить такой серьезный кворум в одно время и в одном месте практически невозможно. Это стимулирует фальсификации явки. Поэтому более логичным представляется определение в законодательстве менее жестких форм легитимности собраний (конференций). Для конференции может быть установлен кворум по схеме «более половины делегатов, представляющих более половины жителей, которые обладают избирательным правом».

Собрание граждан как одна из форм местного самоуправления выделено в соответствующем законе. Возможные цели собраний определены в ст. 29 закона. При этом (и в этом различие со сходом граждан) собрания граждан проводятся только на определенной территории муниципального образования. Это означает, что собрание может быть формой осуществления не только местного самоуправления, но и территориального общественного самоуправления. Собрание граждан наделено полномочиями делегировать лиц

для общения с органами местного самоуправления. Далее итоги собрания должны быть опубликованы в официальных источниках. В некоторых случаях полномочия собрания могут осуществляться конференцией.

Одна из форм участия населения в принятии решений по вопросам местного значения – публичные слушания и опрос.

Опрос граждан осуществляется для определения мнения населения с тем, чтобы учитывать его в процессе принятия решений. Публичные слушания необходимы для обсуждения проектов муниципальных правовых актов. Если публичные слушания могут быть инициированы только субъектами муниципального образования, то опрос могут инициировать органы государственной власти (лишь по некоторым земельным вопросам) или местного самоуправления. Законом закрепляется, что правовым актом представительного органа муниципального образования регулируются параметры и методика опроса.

Публичные слушания в некоторых случаях представляют собой необходимый этап обсуждения муниципальных правовых актов, отчета об исполнении местного бюджета, местного бюджета, программ и планов развития муниципального образования и вопросов о преобразовании муниципальных образований.

Недостатки также присутствуют при оформлении процедуры публичных слушаний. Публичные слушания – это форма обязательного учета мнения граждан по наиболее существенным вопросам, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления. Но действующая редакция ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующей проведение публичных слушаний, характеризуется достаточно подробной регламентацией процедуры публичных слушаний при том, что отсутствуют какие-либо требования к учету их результатов. Неясно, зачем законодатель настолько детально прописывал механизм организации такого мероприятия, если опубликованные в общедоступных источниках его результаты нигде не используются. В законе никак не определено понятие «результат публичных слушаний».

Эксперты отмечают, что «отсутствие необходимости получить обязательное одобрение участниками публичных слушаний обсуждаемых актов делает данный механизм непосредственной демократии ничтожным. Публичные слушания представляют собой имитацию участия населения в самостоятельном решении вопросов местного значения» [2].

В связи с этим целесообразно было бы внести в ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ норму, которая обязала бы орган местного самоуправления, принимающий решение по проекту правового акта, регламентирующего проведение публичных слушаний, в случае отказа от рекомендаций предоставить обоснованное пояснение по каждому из пунктов таких рекомендаций, а также опубликовать их в том же средстве массовой информации. Помимо этого, перечень вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания, должен быть скорректирован.

Предложенные корректировки не меняют основополагающих принципов демократии на муниципальном уровне, однако расширяют практическую возможность граждан пользоваться своими правами, которые уже закреплены в законе.

Развитию и усовершенствованию правовых основ, в том числе, способствует участие граждан в работе органов местного самоуправления, обсуждение и принятие решений по наиболее актуальным проблемам с вовлечением граждан. Однако, как показывают исследования, активность граждан в решении подобных вопросов остается низкой. Сегодня на местах действует немало некоммерческих организаций, которые стараются стимулировать активность граждан в решении местных проблем.

Некоммерческий сектор субъекта России, его структура, тематические приоритеты, выбранные организациями для работы, являются отражением как социально-значимых проблем, существующих в регионе, так и векторов развития законодательства федерального и особенно регионального уровня. Увеличение числа актов и нормативно закрепленных механизмов, направленных на поддержку НКО, формирует определенный стимул для гражданских активистов по оформлению в качестве юридического лица уже сложившихся объединений, приданию юридического статуса проектам, реализуемым на конкретной территории [3, с. 2].

Основная ответственность по совершенствованию правовой основы местного самоуправления возложена на представительные органы власти регионов. В современной России выборы региональных представительных органов проходят по мажоритарной, смешанной или пропорциональной системе. В дальнейшем предполагается переход по большей части к смешанной системе, и ответственность за развитие местного самоуправления ляжет и на политические партии. Уже сегодня создание правовых основ деятельности органов местного самоуправления выходит за рамки юридических процедур. Изучение участия граждан в процессе принятия решений приобретает особое значение в процессе реализации реформы системы местного самоуправления и административной реформы. Анализ сформировавшейся практики и опыта участия граждан в принятии решений призван способствовать успешному продолжению обозначенных трансформаций, что должно привести к повышению демократизации и созданию более эффективной системы управления страной.

Как известно, на местном и региональном уровнях не уделяется должного внимания проблеме участия граждан в политической жизни. Частично это объясняется тем, что местный уровень еще только формируется. При этом не создано условий, способствующих его самостоятельности. В этой связи интересным является тот факт, что в западной практике именно на местном уровне наиболее активно проявляет себя участие общества в политической жизни, в том числе различные виды активности граждан, стремящихся оказывать влияние на процесс принятия решений и структуры управления этим процессом в целом.

Существенную роль в налаживании взаимодействия органов региональной и муниципальной власти должны сыграть общественно-политические организации и политически активные граждане. Участие этих групп в политической жизни региона и муниципального образования должно стать основным элементом политико-правового механизма взаимодействия различных уровней власти.

Современные тенденции развития гражданской активности на региональном и муниципальном уровнях выявило социологическое исследование, проведенное в Ярославской области в 2013–2018 гг. Целью исследования стало выявление состояния отдельных институтов гражданского общества Ярославской области и особенностей их оценки основными субъектами межсекторного взаимодействия: населением, органами власти и представителями некоммерческого сектора.

Среди методов исследования использовались: 1. Серия ежегодных массовых опросов населения по методике телефонного интервью, проведенных на территории Ярославской области в период с 2013 по 2018 гг. Ежегодный количественный опрос проводился среди жителей Ярославской области в возрасте 18 лет и старше в феврале каждого года с 2013 по 2018 гг. Опрос проводился методом телефонного интервью по месту жительства респондентов по заранее разработанной анкете. В опросе принимали участие не менее 640 человек – представителей различных социально-демографических групп, проживающих в различных населенных пунктах Ярославской области. Выборка репрезентативна для области в целом. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95 %, статистическая погрешность находится в рамках диапазона 5,0 %.

2. Серия ежегодных экспертных опросов, проведенных в период с 2013 по 2018 гг. Экспертный опрос предусматривал: 1) ежегодное анкетирование представителей региональных и местных органов власти Ярославской области. Всего в опросе принимали участие не менее 60 экспертов – сотрудников региональных органов власти и представителей местного самоуправления. Временной интервал проведения – январь-февраль каждого года с 2013 по 2018 гг.; 2) ежегодное анкетирование представителей некоммерческого сектора Ярославской области. Всего в опросе принимали участие не менее 60 экспертов – сотрудников и активистов НКО. Временной интервал проведения – январь-февраль каждого года с 2013 по 2018 гг.

Результаты исследования свидетельствуют о широком наборе возможностей для участия населения в различных формах гражданской активности на территории региона. При этом, однако, фиксируется четкая тенденция к снижению интереса к ним со стороны населения. Например, из 57 % респондентов, которые отметили, что им приходилось слышать о подготовке писем, сборах подписей под обращениями в органы власти, социальные

организации, ведущихся в их населенных пунктах, принять участие в этом согласились лишь 11 %. В 2016 г. при тех же условиях и доступности в указанных мероприятиях приняли участие 17,9 % участников опроса, а в 2015 – 30,5 %.

Примерно схожая картина наблюдается и по остальным формам гражданской активности. В 2017 г. из 50 % имевших шанс стали участниками благотворительных акций только 17,9 % (в 2016 г.: 56 % и 29,6 % соответственно); из 39 % информированных о сборе подписей в сети интернет только 13,4 % поставили свою подпись (в 2016: 35,3 % и 16,9 % соответственно); в работе территориального общественного самоуправления могли принять участие порядка 20 % жителей Ярославской области, однако воспользовались шансом только 2,6 % (в 2016 году: 23 % и 3,2 % соответственно). В 2017 г. снизилась и выборная активность жителей Ярославской области. И это при том, что в прошедшем году прошла значимая избирательная кампания регионального масштаба (выборы главы региона).

Если по итогам 2017 г. выстроить рейтинг популярности различных форм гражданской активности в Ярославской области, то самыми массовыми в прошедшем году были выборы, благотворительные акции и сбор подписей под интернет-обращениями.

Имеющиеся данные позволяют сделать несколько выводов о территориальных особенностях гражданского участия в различных формах активности. В г. Ярославле в 2017 г. было особенно распространено участие населения в благотворительных акциях, сборе подписей под обращениями и написание писем в органы власти. В г. Рыбинске из всех механизмов воздействия на общество и принятие управленческих решений горожане чаще всего выбирали митинги, благотворительные акции, письма и сбор подписей под обращениями. Жители малых городов и сельских населенных пунктов предпочитают выражать свою активную гражданскую позицию через участие в благотворительных акциях и сборе подписей под обращениями в сети интернет.

В целом в 2017 г. заметно больше жителей Ярославской области разделили стратегию пассивного наблюдателя, предпочитая концентрировать свое внимание на своих личных делах и мало внимания уделять окружающему их пространству и событиям. Причиной этого, скорее всего, является низкая эффективность представленных форм гражданской активности, отсутствие видимого результата в виде реального изменения положения дел в обществе [4, с. 77–79].

Однако все еще остается низким уровень доверия граждан почти всем органам власти. Наибольшее беспокойство вызывает отсутствие доверия к муниципальным органам власти, поскольку на формирование именно этого уровня власти граждане могут оказывать наибольшее влияние. Более того, высокий уровень недоверия местной власти является важным показателем реальной опасности для политической системы и всего общества в целом.

Создание политико-правового механизма, регламентирующего преобразования муниципальных образований, будет способствовать стимулированию политического участия населения.

В отсутствие институтов гражданского общества любые конструктивные социальные реформы не смогут быть успешно реализованы. От гражданской позиции и активности россиян, некоммерческих и общественных организаций, а также гражданских союзов, делового сообщества, печатных и электронных СМИ в значительной степени зависит, насколько власть будет учитывать мнение общества. Важно, чтобы граждане РФ могли в полной мере осуществлять свои творческие, деловые, интеллектуальные и другие гражданские инициативы, которые востребованы самой властью, ради общей цели – создания правового государства и в достаточной степени развитого гражданского общества духовно и экономически свободных личностей. Если отсутствует эффективный политико-правовой механизм связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления и населения области, то может появиться опасность слабого диалога по основным вопросам. Отсутствие диалога, в свою очередь, может привести к разрыву связей и отношений органов власти разного уровня и общества. Потеря данных связей ограничит органы управления в возможностях получения своевременной и точной информации об

эффективности своих действий, возможностях выстраивания прогнозов последствий вынужденных непопулярных решений, возможностях смягчить влияние этих негативных факторов на общество. Важным показателем успешного взаимодействия является уровень доверия граждан органам власти.

Демократические преобразования продолжают влиять на все элементы политической системы России. Однако ключевым институтом для развития демократии остается местное самоуправление. Именно здесь формируются демократические традиции принятия важнейших решений, навыки участия в управлении социально-политическими процессами в муниципальных образованиях. Политические партии, общественно-политические организации призваны сосредоточить свои усилия на формировании и развитии гражданского общества прежде всего на местном уровне.

Ссылки / Reference

1. Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 38.
2. Шапиро Л. В. Конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и их реализуемость в современной России // Местное самоуправление в современной России. М., 2007.
3. Исаева Е. А. Поддержка и развитие институтов гражданского общества в Ярославской области в 2017 году // Доклад о развитии гражданского общества в Ярославской области в 2017 году. Ярославль, 2018. С. 2.
4. Соколов А. В., Палатников Д. Е. Гражданская активность в Ярославской области: текущее состояние, динамика и формы проявления // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Том 4, № 2. С. 73–79.