

УДК 323.22 + 316.3

## ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

О. А. Макарова

## PUBLIC AND POLITICAL POPULAR PARTICIPATION AT THE MUNICIPAL LEVEL

O. A. Makarova

В статье рассматриваются основные тенденции общественно-политического участия населения на местах. Анализируются некоторые проблемы местного самоуправления, связанные с отсутствием активного участия населения в решении вопросов местного значения и отсутствием действенного механизма взаимодействия власти и общества. В качестве источника развития местного самоуправления объявляется общественно-политическое участие населения.

The paper discusses the main trends of public and political popular participation at the local level. The author analyses some problems of local self-government related to the lack of active popular participation in solving issues of local importance and the absence of effective mechanisms of interaction between government and society. The author declares public and political popular participation to be a source of development of local self-government.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, общественное участие, политическое участие, население, молодежь.

**Keywords:** local government, public participation, political participation, population, youth.

Среди наиболее важных и требующих незамедлительного решения проблем местного самоуправления является проблема отсутствия активного участия граждан в решении местных вопросов. Основой этого утверждения является то, что без свободного и массового участия граждан в процессе разработки и принятия управленческих решений на местном уровне нет возможностей прийти к согласию, к выработке единой стратегии развития территории, а, следовательно, и к выстраиванию диалога между местными институтами власти и обществом. Более того, при отсутствии этих условий невозможно становление полноценного гражданского общества.

Отношения между государством и обществом в России исторически были основаны на приоритете государственных интересов. В связи с этим, в настоящее время местное самоуправление часто воспринимается гражданами как часть учреждений, выполняющих либо государственные функции, либо институтом муниципального управления, но не «народным органом», который осознанно и самостоятельно создан жителями определенной территории «для себя», для решения своих проблем, для реализации местного самоуправления. Во многом данная ситуация продиктована историческими событиями. Долгое время в нашем государстве существовал тоталитарный политический режим, который ограничивал участие граждан в политической жизни страны и подавлял любую инициативу. Это породило определенную пассивность и отстраненность населения от политической действительности. Поэтому изменение курса политики российского правительства в 90-е гг. в сторону муниципалитетов оказалось неожиданным и во многом не понятным решением для населения, логика которого в сознании граждан не увязывалась с привычным процессом усиления государственных институтов. Тем самым, формирование самоуправления сопровождалось блокированием политической активности населения, чувства гражданской ответственности, которые лишь все больше и больше усиливали отчужденность населения от власти.

Сегодня участие – это не только политическая активность граждан, которая традиционно ассоциируется только с электоральным поведением, но это еще и

социальная активность и участие, источником которых является в первую очередь семья, а также институциональная общественная среда, способствующая формированию индивидуальных инициатив граждан. Поэтому от социальных действий граждан муниципальных образований зависит успешное развитие системы местного самоуправления, но только в том случае, если население внутренне готово к глубоким изменениям, готово к тем действиям, которые будут ограничивать власть, будут способствовать установлению адекватных норм и правил, учету естественных требований жителей муниципального образования.

Местное самоуправление как самый близкий к населению уровень публичной власти должно основываться на активном участии жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения. В связи с этим Федеральный закон от 06. 10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя понятие местного самоуправления, говорит о том, что это «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения» [6], где формам гражданского участия в местном самоуправлении посвящена отдельная глава. Указанный закон регулирует применение форм гражданского участия достаточно подробно и содержит нормы, обеспечивающие участие населения в осуществлении местного самоуправления даже в случае отсутствия необходимых региональных и муниципальных правовых актов в данной сфере.

В соответствии с указанным законом предусматриваются следующие «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: 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 само-

управление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении» [6].

Необходимо констатировать, что закон предусматривает две группы форм демократии, согласно которым возможно осуществление местного самоуправления – это формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Не вдаваясь в подробности понятийного аппарата можно утверждать, что указанные формы схожи в своей сущности, но на самом деле это не совсем так. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением предполагают решение вопросов местного значения гражданами самостоятельно, через такие виды деятельности как референдум, выборы. Реализация же форм участия населения в решении вопросов местного значения предусматривает такие правила, при соблюдении которых население не способно решать вопросы самостоятельно. Основная роль населения здесь ограничивается лишь представлением и отстаиванием своей точки зрения по существующему вопросу, а решение вопроса возлагается все-таки на органы власти и их представителей. Еще одним отличием, указанных выше форм, является обязательность первой группы и относительно меньшая обязательность второй. Также законом закрепляются и такие новые формы как опрос граждан и публичные слушания.

К сожалению, среди всего многообразия форм участия населения в решении вопросов местного значения наиболее популярными остаются выборы, которые для большинства населения остаются на протяжении длительного периода времени более простым, понятным и узнаваемым видом участия. Но и они, особенно в последние годы, являются формальностью, переходящей постепенно в неучастие, выступающие средством выражения не легитимности власти.

По данным избирательной комиссии Забайкальского края в выборах Президента России в 2012 г. приняли участие 53,3 % местного населения. «Как сообщили «ФедералПресс» в краевой избирательной комиссии, самая низкая явка зарегистрирована в Могочинском районе, которая составила 46,04 % избирателей. Наибольшая явка была зарегистрирована в Агинском районе – 81,03 % и в Тунгиро-Олекминском районе – почти 75 % избирателей... Низкая активность избирателей отмечена в Карымском, Шилкинском, Хилокском и других районах» [4]. Для сравнения – на выборах Президента РФ явка избирателей в Забайкальском крае в 2004 г. по региону составила около 55 %, в 2008 г. – 70,56 %.

Как отмечает Т. Н. Гордеева, «не велика доля местного населения, участвующих в выборах муниципальной власти. По данным избирательной комиссии Забайкальского края о результатах муниципальных выборов депутатов очередного созыва и глав поселений в 2010 г. в выборах участвуют в среднем 45 – 55 % местного населения» [3, с. 85]. Данный факт также подтверждается и результатами муниципальных выборов, прошедших в октябре 2012 г. По словам В. Бу-

янова – Председателя избирательной комиссии Забайкальского края, данная политическая кампания не вызвала особого интереса у избирателей. «Если говорить о самом ходе голосования, то, наверно, сразу следует сказать о том, что местные выборы большого интереса у наших избирателей не вызвали. К сожалению, и этот факт приходится констатировать, у нас была самая, на мой взгляд, низкая явка за время всех избирательных кампаний, которые проходили на территории края. Средняя явка по Забайкалью 14 октября составила всего 25,5 %. Традиционно неплохо проголосовали сельские районы: например, Газимуро-Заводский (явка 45,24 %), а лидер – Тунгиро-Олекминский (явка 74,54 %)» [1]. Явка на выборы в сентябре 2014 г. составила рекордно низкое значение 15,4 %.

Практически маловостребованными являются виды активности и формы участия, связанные с традиционными институтами – партиями, профсоюзами, общественными организациями. На этом фоне вполне закономерной выглядит утрата интереса большинства населения к общественно-политическим явлениям. Только за последние 10 лет количество россиян, постоянно интересующихся общественно-политической жизнью страны, сократилось с 26 до 18 %. А тех, кто потерял к ней какой-либо интерес, напротив, увеличилось с 21 до 33 %. Большинство же (49 %), как и раньше, политикой интересуется от случая к случаю, только когда в стране или за рубежом происходят какие-то экстраординарные события.

Результаты социологического исследования, проведенного автором в 2010 г., с целью выявления степени участия молодых служащих государственных структур в общественной деятельности, также показали, что «молодые специалисты законодательных, исполнительных и судебных органов власти Забайкальского края не участвуют в какой-либо общественной деятельности, данный вариант ответа отметили 61,3 % респондентов. При этом о желании участвовать в молодежном общественном объединении заявили 34,6 % респондентов, но половина из них (50,1 %) занимают пассивную позицию и хотели бы принять участие только в качестве слушателя (особой пассивностью отличаются судебные органы власти). Согласно данным в среде молодых специалистов региональных органов власти Забайкальского края такие формы участия как членство в партии также не являются распространенными. Лишь 12 % респондентов являются членами политических партий» [5, с. 20].

Как показывает практика, в российском обществе механизм взаимодействия власти и общества еще пока не совершенен. Поэтому и теоретики, и практики утверждают, что основной причиной абсентеизма граждан, а особенно молодежи, является отсутствие практик закрепления и реализации гражданских прав и свобод, а также отсутствие организационных условий участия. В идеале взаимосвязь и взаимодействие между участниками общественно-политического процесса должны быть непосредственными, но такой механизм невозможен для практической реализации, в силу занятости местных органов власти и их представителей и отсутствия правовой базы. Поэтому в современных условиях взаимосвязь между местными институтами власти и населением осуществляется, как правило, через представителей, которые могут

иметь свою личную заинтересованность, не совпадающую с интересами населения.

Другим недостатком, влияющим на уровень общественно-политического участия населения на местах, является сопротивление самой власти. К сожалению, не всегда и не все муниципальные институты готовы к открытому диалогу с населением. Очевидно, связано это с теми требованиями, которые предъявляются к ним со стороны населения и с теми ресурсами, которые необходимо потратить на их реализацию. В связи с этим очевидным становится то, что общественно-политическое участие не только приносит затраты местным органам власти, но и способно повысить эффективность их деятельности. Так институты прямой демократии, с одной стороны, позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности местных органов власти, что способствует повышению активности населения. С другой стороны, с использованием институтов прямой демократии возрастает и контроль граждан за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, что вынуждает их более ответственно относиться к выполнению своих должностных полномочий и данным обещаний.

«В современной России процесс формирования локальных сообществ идет весьма противоречиво, что связано с отчуждением людей от современной общественно-политической жизни, различиями в ориентациях и ценностях, социальной разобщенностью и отсутствием доверия между отдельными социальными группами. К тому же отсутствует ясное понимание природы местных сообществ, их основных типов, динамических характеристик, очень ограничен набор инструментов, позволяющих вовлекать население муниципальных образований, городских и сельских поселений в процессы муниципального управления, в разработку и реализацию стратегий, политик, программ и проектов муниципального развития. Население замыкается частными проблемами и задачами и в свою деятельность не включает отношения к развитию муниципального образования в целом, ни, тем более, развития региона [2, с. 131].

К сожалению, на практике пока отсутствуют условия для повсеместного и частного использования на муниципальном уровне инструментов непосредственного народовластия. Во многих муниципальных образованиях единственной формой непосредственной демократии, реально используемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются муниципальные выборы. Все иные инструменты непосредственной демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными. Данная поведенческая модель в первую очередь обусловлена отношением населения к органам местного самоуправления и их деятельности: местное самоуправление отождествляется населением с местной властью, деятельность местных органов власти не является легитимной, в большинстве случаев население муниципалитетов не информировано о тех формах, которые предусматривают их участие в местном самоуправлении, что говорит об отсутствии диалога между властью и обществом.

Решение вышеуказанных проблем, по мнению автора, предполагает:

1. Разъяснение органами местного самоуправления и их представителями, общественными организациями и активистами теоретических основ непосредственной демократии на местах и их практическое применение как жизненную необходимость.

2. Доступность местного самоуправления: создание таких условий, при которых каждый житель муниципальных образований будет иметь возможность действительно влиять на процесс принятия и реализации решений.

3. Увеличение публичности и открытости местных органов власти, достижение которой возможно при большей информационной открытости, периодической отчетности глав муниципальных образований и депутатов перед местным сообществом, организации тематических встреч по интересующим проблемам.

4. Учет мнений жителей муниципальных образований в разработке направлений политики и приоритетов ее развития.

5. Усиление общественного контроля.

6. Создание структурных подразделений при администрациях муниципальных образований, ответственных за связь с общественностью.

Но, при всех тех недостатках, которые сегодня сопровождают процесс развития местного самоуправления, необходимо отметить, что за последние два десятилетия в политической жизни и социально-экономических отношениях российского общества произошли значимые перемены, определяющие позитивный характер дальнейшего развития. В процессе становления института местного самоуправления сформировалась модель организации, в которой с учетом особенностей административно-территориальных единиц сформированы система органов местного самоуправления, система прохождения муниципальной службы, разграничены полномочия между региональными и местными уровнями власти, с большей долей ответственности реализуются вопросы местного значения, совершенствуется нормативная правовая база.

Местное самоуправление, как российское явление, имеет двойственную природу. С одной стороны, это первый уровень власти, с другой стороны – важнейший институт отечественного гражданского общества. Реальное местное самоуправление возможно только там, где население действительно включается в решение местных проблем, готово взять на себя ответственность за жизнь в своем городе, поселке, деревне. С другой стороны, именно местное самоуправление должно стать той школой общественно-политического участия, которая станет поддерживать общественные инициативы на своей территории и давать населению первые уроки участия в управлении муниципалитетом, воспитывать патриотизм и гражданскую ответственность.

В связи с этим организация и дальнейшая институционализация народных инициатив является одним из основных аспектов развития местного самоуправления и становления гражданского общества. Выстраивание диалога между властью и обществом является необходимым, т. к. процесс прямых, а особенно обратных связей не налажен, что представляет собой одну из самых сложных проблем, от решения которой зависит развитие общества и государства в целом.

### Литература

1. Буянов: «Прошедшие выборы не вызвали интереса у избирателей» // Новости Читы и Забайкальского края – лента новостей. Сайт Zabmedia.ru. 15.10.2012. Режим доступа: <http://zabmedia.ru/?page=news&text=50738> (дата обращения: 25.02.2015).
2. Гоголева Е. Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного самоуправления // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2010. № 2. С. 126 – 135.
3. Гордеева Т. Н. Социальная идентификация жителей муниципальных образований Забайкальского края / Теория и практика общественного развития. Краснодар: ХОРС, 2012. С. 85 – 87.
4. Ермолаев Д. Явка на выборах в Забайкалье составила около 54 % // Экспертный канал «ФедералПресс». 04.03.2012. Режим доступа: [http://old.fedpress.ru/federal/polit/part/id\\_277186.html](http://old.fedpress.ru/federal/polit/part/id_277186.html) (дата обращения: 23.02.2015).
5. Макарова О. А. Молодежь в системе регионального государственного управления на современном этапе развития российского общества (на материалах Забайкальского края): автореф. дис. ... канд. социол. наук. Улан-Удэ, 2010. 22 с.
6. Федеральный закон от 06. 10. 2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons-doc\\_LAW\\_166232](http://www.consultant.ru/document/cons-doc_LAW_166232) (дата обращения: 27.02.2015).

### Информация об авторе:

**Макарова Ольга Александровна** – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики Забайкальского государственного университета, [makarova108@mail.ru](mailto:makarova108@mail.ru).

**Olga A. Makarova** – Candidate of Sociology, Assistant Professor at the Department of State and Municipal Administration and Politics, Trans-Baikal State University.

*Статья поступила в редколлегию 12.03.2015 г.*