В.В. Попова

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ВЛАСТЬ И НАСЕЛЕНИЕ

Под активной ролью муниципальных социумов в области региональной политики подразумевается один из смыслов, который редко осознается и еще реже артикулируется. Формирование зрелого муниципального социума, включая реализацию его потенциала и интенций, формулирование и осуществление его миссии объективно подразумевает и предполагает его роль в качестве локомотива экономического, социального, культурного и политического развития территории. Диалектика здесь такова, что автономия стремящегося к развитию муниципального социума по отношению к региону и региональной власти объективно должна сопровождаться экспансией в их отношении, причем в ряде случаев соображения чисто экономической выгоды могут здесь оказываться второстепенными. С этим связаны, кстати, не только перспективы развития социума, но и политические перспективы муниципальных лидеров. Видимо, не случайно современные эффективные региональные лидеры (как, например, губернатор Новосибирской области В. Толоконский) вышли из мэров крупных городов, которые в этом качестве предпочли политике городской автаркии политику активного освоения соответствующих территорий. Не рассматривая, образно говоря, «внешнюю политику» муниципального социума, реализующуюся в некотором более широком политическом пространстве, перейдем к не менее значимой (применительно к муниципальному социуму как сложно структурированному и сегментированному социальному образованию) «внутренней политике». Ее основным содержанием является, прежде всего, согласование различных, часто несовпадающих, подчас противоположных интересов внутригородских общностей и групп. Подобная ситуация выглядит естественной, поскольку неизбежно современные крупные города «…испытывают процесс глубокой социальной дифференциации, которая, в частности, проявляет себя в формировании различных позиций, мнений относительно того, как необходимо управлять городом, какие проблемы решать в первую очередь»[1].

[1] *Заборова Е.Н.* Участие граждан в управлении городом // Социс. 2002.

Городское самоуправление, предполагающее высокий уровень включенности населения в процессы управления муниципальным социумом, приобретает в этом контексте чисто инструментальную ценность как в отношении текущих вопросов муниципальной политики, так и в долгосрочной перспективе. При этом мы не должны забывать, что активное участие граждан в управлении городом имеет и более глубокий смысл, связанный с развитием гражданского сознания, социальной ответственности и городской идентичности. В содержательном отношении тезис, что самоуправление выступает наиболее естественной формой существования муниципальной политики, порождает множество проблем, прежде всего, вопрос о круге потенциальных субъектов (акторов) самоуправления и возможных формах их политического участия.

Первичным субъектом городского самоуправления и муниципальной политики выступает население. Ситуация здесь может рассматриваться одновременно в двух плоскостях: реальной практики политической жизни современных российских городов и некой идеальной конструкции, отраженной в учебниках и действующем законодательстве о местном самоуправлении. Эта конструкция базируется на трактовке населения в качестве основного субъекта самоуправления[1] и подразумевает широкий спектр возможных форм его политического участия. Имеется в виду участие в формах прямой демократии (референдумы, общественные слушания, опросы, голосование по конкретным вопросам через СМИ, интерактивные ТВ и радиодебаты)[2], а также опосредованное участие – прежде всего через выборы органов муниципальной власти. Вариантом опосредованного участия может быть участие граждан в деятельности самоуправляемых общественных объединений, выступающих контрагентами в отношении органов городского самоуправления.

Однако в реальной муниципальной практике все обозначенные формы участия оказываются сегодня либо невостребованными, существующими в некотором виртуальном состоянии, либо

№ 2. Об этом см. также: *Абанкина М., Абанкина Т.* Муниципальная публичная политика // Городское управление. 1997. № 2; *Антонова О.* Социальные основы местного самоуправления в крупном городе // Там же. 2002. № 7.

[1] Речь идет о тезисе, согласно которому самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления. См., например: *Бородкин Ф.М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социс. 1997. № 1. С. 100.

[2] См. об этом, например: *Сунгуров А.Ю.* Общественное участие в принятии властных решений: http://www.citystrategy.ru /u-material.sem2.pablik.htm.

используются формально и в малом объеме. Механизмы непосредственной демократии реализуются очень редко, спорадически и почти всегда по инициативе сверху[1].

Ситуация с опосредованным участием выглядит не намного лучше. На вопрос: «В какой степени жители Якутска ощущают себя источником власти в городе?» в ходе опроса населения, проведенного в 2004 г. в Якутске, только 10% респондентов усматривают население как источник власти в городе; 52% респондентов считают, что такое ощущение есть лишь у немногих, то есть большинство, как считают они, в качестве источника власти себя не рассматривает; 36% опрошенных заявляют, что жители Якутска не являются источником власти. Что лежит в основе такой ситуации и что необходимо и возможно в настоящее время предпринять (ситуация по-прежнему сохранилась) для ее изменения к лучшему?

Первое – это глубоко укоренившиеся в массовом сознании стереотипы, согласно которым органы местного самоуправления в незначительной степени влияют на положение дел в городе, а население не способно каким-либо образом повлиять на политику муниципальных властей. Так считает абсолютное большинство участников почти всех проводимых социологических опросов.

Второе – во многих случаях подобные стереотипы обусловливаются, воспроизводятся и *de-facto* поддерживаются как государственной политикой в отношении местного самоуправления, так и поведением самой муниципальной власти. И хотя в ходе проведенных экспертных опросов большинство работников органов местного самоуправления (от 90 до 95%) признают ценность и значимость постоянного взаимодействия с населением, на практике они редко им руководствуются, ссылаясь на некомпетентность местного населения и его крайне слабую заинтересованность в собственном политическом участии. С одной стороны, подобные оценки имеют под собой определенные основания – высокая степень гражданской пассивности действительно является фактом. Но, с другой стороны, эта пассивность в значительной степени имеет своей основой взаимное отчуждение населения и муниципальной власти.

Далеко не всегда политика муниципальной власти оказывается действительно публичной политикой. Даже если реализовать

[1] См.: *Великая Н.М.* Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социс. 2003. № 8. С. 12.

предложение С. Вобленко, по мнению которого «должен быть принят закон субъекта Федерации, который обяжет органы власти всех уровней не только публиковать информацию о состоянии дел, но и гарантирует свободный доступ каждого жителя к этой информации»[1], это едва ли изменит ситуацию к лучшему. Здесь необходимы особое качество политической культуры муниципальной элиты, особый стиль работы, особые алгоритмы мышления и поведения, особые установки. В противном случае, по мнению О.Г. Филатовой, «складываются опасные для свободной прессы альянсы, наблюдается слияние исполнительной власти и средств массовой информации…»[2]

Следующее обстоятельство, негативно влияющее как на политическую активность населения муниципального социума, так и на эффективность функционирования органов муниципальной власти, – отсутствие действенных механизмов обратной связи во взаимоотношениях власти и граждан. Эти механизмы как некоторый системный фактор отсутствуют в политической практике современной России. В остром дефиците находятся и соответствующие теоретические разработки. О.Ф. Шабров – один из немногих исследователей, плодотворно работающих в области этой проблематики, – склонен объяснять такую ситуацию пребыванием ученых и практиков в плену иллюзий относительно собственного всесилия. «Возможности человеческих и управленческих ресурсов кажутся нам беспредельными, а значит, не столь уж важно, как реагирует на воздействие ”сверху“ принадлежащий системе объект»[3]. В результате, по мнению А. Эпштейна, почти «общепринято, что управление – это перевод системы из существующего состояния в желаемое. Вот у нас, – сетует автор, – любое первое лицо и творит с территорией то, что пожелает»[4].

Применительно к системе взаимоотношений муниципального социума и муниципальной власти такого рода иллюзии особенно опасны, поскольку любые просчеты в формулировании и реали-

---

[1] *Великая Н.М.* Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении. С. 12.

[2] *Филатова О.Г.* Социология массовой коммуникации. М., 2006. С. 63.

[3] *Шабров О.Ф.* Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 146.

[4] *Эпштейн А.* Критерии эффективности законодательного обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальная власть. 2003. № 5. С. 22.

зации муниципальной политики, любые ошибки муниципальной власти в силу ее приближенности к населению непосредственным образом сказываются на положении людей и очень быстро становятся для них очевидными. Поэтому такие формы обратной связи, как социологические замеры и фокус-группы, интерактивные дебаты и голосования по отдельным вопросам через СМИ, разного рода консультации, «горячий телефон», общественные приемные, – все то, что используется в современной практике, но используется крайне спорадически и бессистемно, – все это оказывается для муниципальной власти не данью демократическим веяниям и не политическим подвижничеством, а условием нормального ежедневного функционирования. Можно согласиться с А. Бабаловой, что обратная связь в системе местной власти, построенной на принципах самоуправления, выступает как органичная функция, принадлежность этой власти[1].

Наконец нельзя не упомянуть еще одну ситуацию, не стимулирующую политическую активность населения российских городов: отсутствие системы, позволяющей гражданам осуществлять более или менее постоянный и плотный контроль в отношении органов муниципальной власти. Практически единственным механизмом контроля остаются регулярные выборы, однако в условиях низкой явки избирателей или даже достаточно высокой в результате широко распространенной практики использования средств административного давления и манипулирования выборы часто не выполняют функции гражданского контроля. В промежутках же между выборами каких бы то ни было действенных способов влияния на власть попросту нет, вследствие чего она может чувствовать себя вполне уверенно.

Отсутствуют прецеденты реализации гражданами их законодательно закрепленного права на досрочный отзыв глав местного самоуправления и депутатов муниципальных представительных органов власти, в том числе потому, что юридически процедура отзыва не обозначена четко ни в одном субъекте РФ. Так, на основе анализа уставов муниципальных образований Уральского федерального округа С.Г. Соловьев приходит к выводу, который может быть экстраполирован на другие регионы страны: «В них (в уставах. – *В.П.*), как правило, применительно к отзыву главы му-

[1] См.: *Бабалова А.* Общественный контроль власти // Муниципальная власть. 2002. № 3. С. 16.

ниципального образования не определяются: основания отзыва; субъект, наделенный правом назначать голосование по вопросу отзыва; процедура сбора подписей; порядок финансирования и проведения агитации, проведение и подведение итогов голосования; последствия голосования; порядок прекращения полномочий главы муниципального образования; меры принуждения к отставке в случае отказа главы прекратить свои полномочия в случае выражения недоверия»[1].

Вопрос об отзыве и вообще о контроле населения в отношении муниципальной власти действительно сложный, причем не только в силу обстоятельств технического и формально-юридического свойства, но и потому, что муниципальная власть, наряду с населением, вследствие наличия объективных причин оказывается относительно самостоятельным субъектом муниципальной политики, относительно самостоятельным актором муниципального политического процесса. Было бы неправильным рассматривать ее только как институт, стимулирующий политическую активность населения, репрезентирующий позиции и настроения муниципального сообщества, либо как институт-посредник, регулирующий и оптимизирующий позиции и интересы различных внутригородских общностей и групп. Это очень важные функции органов муниципальной власти, но к ним не может быть сведена их деятельность.

В основе функционирования муниципального социума лежат объективные общемуниципальные интересы, которые далеко не всегда могут быть поняты как простая сумма интересов частных. Кроме того, важнейшим компонентом общемуниципальных интересов являются не только интересы текущего функционирования и простого воспроизводства муниципального социума, но и интересы его долговременного развития.

Участие населения (непосредственное или опосредованное, через самоуправляемые объединения и организации) в формировании муниципальной стратегии и муниципальной политики на всех фазах этого процесса – важнейшая характеристика сколько-нибудь развитого муниципального социума. Тем не менее муниципальная власть в ходе формирования муниципальной политики

[1] *Соловьев С.Г.* Проблемы функционирования механизмов ответственности глав муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 4. С. 20.

(особенно долгосрочной муниципальной стратегии) должна рассматриваться как относительно самостоятельный партнер населения, а не простой артикулятор его настроений и медиатор взаимоотношений внутригородских групп. Муниципальная власть должна своевременно и в полном объеме воспринимать и учитывать импульсы, идущие от населения социума, но активно «продвигать» собственную позицию.