

Формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления: опыт разработки модели исследовательской программы

В настоящее время не утрачивает актуальности проблема народовластия, которая широко обсуждается не только в России или развивающихся странах, но и в тех обществах, которые носят титулы «колыбели демократии» или «образцовых демократических государств». Дело в том, что по мере укрупнения общества формы непосредственной демократии исчезали и после столетий существования различного рода традиционных авторитарных режимов демократия возникла в новом обличье – в виде ее представительной формы.

На протяжении XX в. было осознано, что представительная демократия является элитарной, следовательно, в значительной степени отчужденной от потребностей народа, от интересов субъектов гражданского общества.

Так как представительная демократия в силу больших размеров социума предполагает наличие сложных систем опосредования, политические процессы и их результаты в виде принятых решений, или законодательных актов, или велений исполнительной власти, неизбежно приобретают вид (следуя терминологии К. Маркса) отчужденных форм. Это выражается в том, что демократические процессы и процедуры становятся трудно контролируруемыми, длительными, многоэтапными. Особую роль приобретают посреднические политические группы, а именно – государственные и муниципальные чиновники, депутаты, агенты групп интересов. Эти элитарные сообщества формируют, по терминологии Р. Михельса, «железные треугольники», то есть, структуры, осуществляющие негласную, неподконтрольную народу корыстную деятельность. Наиболее радикальные политические мыслители утверждают, что представительная демократия вообще представляет собой своеобразную форму тирании, к которой народ постепенно привыкает. [3] М. Вебер называл это «мотивом уступчивости». В работе «Политика как призвание и профессия» он пишет: «... подчинение обуславливают чрезвычайно грубые мотивы страха и надежды - страха перед мезью магических сил, надежды на потустороннее или посюстороннее вознаграждение – и вместе с тем самые разнообразные интересы». [2] Р. Михельс и другие создатели аналогичных моделей политики (Д. Пурнель, К. Хейз) одной из существенных причин бюрократизации представительной власти считали пассивность народа, его нежелание или неспособность контролировать своих представителей во властных структурах.

Вместе с тем в современном обществе формируются объективные условия для возрождения непосредственной демократии, прежде всего – это развитие институтов гражданского общества и тенденции становления информационного общества, которые становятся материальной основой политических отношений и политического влияния нового типа. Основной сферой реализации новых позитивных тенденций становится система местного или муниципального управления. Положения Конституции РФ 1993 г., 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создают некоторую правовую основу формирования демократии нового типа. Особое значение имеют формы взаимодействия населения и органов местного управления, обеспечивающие формирование новой, диалоговой культуры общения власти и народа, которая предполагает наличие следующих элементов. Во-первых, выработку нормативов и стандартов взаимодействия политических институтов и населения, т.е. формирование правовой базы представительной властью. Во-вторых, выработку способов взаимодействия с властью со стороны гражданского общества.

Группа преподавателей МИ ВлГУ на протяжении ряда лет, с 2011 г., изучает формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления во Владимирской области. Опросы проводились в городах Владимир, Красная Горбатка, Вязники, Меленки, Александров, Муром, Ковров. В 2011 г. было опрошено 1200 чел., в 2012 – 900 чел., в 2015 – 750 чел. Кроме того, в 2014 г. проводились два опроса по другим темам, но с фиксацией типа правовой культуры населения названных городов и учащейся молодежи округа Муром. В процессе изучения выявилось следующее.

Во-первых, – это плодотворность эмпирических методов исследования для целей изучения правовой культуры населения. Действительно, применение их позволяет выявить:

Секция 11. Опотехника

- динамику отношения населения к органам местного самоуправления;
- степень заинтересованности населения в участии в делах местного значения
- характер участия в местном самоуправлении;
- потенциал участия в делах местного самоуправления и другие вопросы, отражаемые в программе исследования в виде задач.

Исследования показывают, что отношение различных социальных групп к делам местного самоуправления зависит от типа правовой культуры. Разрабатывая модель правовой культуры населения, авторский коллектив опирался на классическую модель политической культуры Г.Алмонда и С. Вербы [1], выделивших традиционный, подданнический и активистский (гражданский) типы культур. Поскольку политическая и правовая культура тесно связаны, авторы исследования сочли возможным в определенной степени отождествить их. Но, опираясь также на классические философско-правовые модели, были выделены ведущие ценности трех модифицированных типов правовой культуры:

- подданнический – ведущей ценностью является справедливость, что соответствует (по Г. Алмонду и С. Вербе) отношению к государству как к источнику благ и санкций;
- гражданский или активистский – ведущей ценностью является формальное равенство граждан перед законом, что составляет основу либертарного правопонимания;
- переходный – ведущей ценностью является свобода, что означает, с одной стороны, стремление к независимости от внешнего влияния, а, с другой стороны, показывает то, что субъект еще не соотносит себя с другими участниками политико-правового процесса.

Исследования показали доминирование подданнического типа правовой культуры с постепенным увеличением доли гражданского или активистского за счет сокращения переходного. Основными носителями культуры подданнического типа, как и предполагалось, являются лица пожилого возраста. Вместе с тем, гипотеза о доминировании у предпринимателей культуры активистского типа не нашла подтверждения.

Во-вторых, опросный метод позволяет оценить степень востребованности тех организационных форм, которые предусмотрены федеральным законом о местном самоуправлении. Последний опрос показал, что эти формы вообще недостаточно известны гражданам. Даже государственные и муниципальные служащие не проявили эрудиции и в значительном количестве случаев отождествляли муниципальные выборы с местным референдумом (который никогда во Владимирской области не проводился).

Практически не востребованы такие формы участия как голосования по отзыву депутата, участие в публичных слушаниях, обращения с проектами правовых актов, обращение через электронный кабинет и другие. Это говорит, с одной стороны, о низком уровне правовых знаний у населения, с другой стороны – о том, что закон недостаточно действен в том смысле, что предусмотренные им формы участия являются процедурно сложными, требуют от граждан большой организованности, настойчивости и затрат личного времени. Все это говорит о том, что достижение подлинно народной демократии – дело отдаленной перспективы.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-13-33003)

Литература

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии//Полис (Политические исследования). – 1992. – №4.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия//Избранные произведения. – М.: Прогресс 1990, С. 647.
3. Култыгин В.П. Классическая социология.– М.: Наука, 2000. С. 292.