

# Возможности и реалии участия граждан в принятии политических решений в современной России

И.А. Ветренко

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Inna-Vetrenko@yandex.ru

## Аннотация

В публикации дается анализ проблем процесса участия граждан в принятии политических решений, актуальность которого сегодня возрастает в связи с перманентной административной реформой и реформой системы местного самоуправления в России. Проводится обобщение уже сложившейся практики и опыта участия граждан в процессе принятия решений, с целью содействия успешному протеканию и завершению названных трансформаций, которые направлены на повышение демократизации и эффективности системы управления политической системой. В данном докладе подробно рассматриваются все составляющие демократического процесса принятия решений, такие как планирование, реализация, распределение выгод и компенсация убытков, оценка эффективности и достижения поставленных политических целей через призму вовлечения граждан на всех стадиях.

**Ключевые слова:** политическое участие, общественное участие, гражданское участие, принятие политических решений, межсекторное партнерство.

## 1. Введение

Актуальность изучения проблем участия граждан в процессе принятия решений сегодня возрастает в связи с перманентной административной реформой и реформой системы местного самоуправления в нашей стране. Обобщение уже сложившейся практики и опыта участия граждан в процессе принятия решений может содействовать успешному протеканию и завершению названных трансформаций, что приведет к повышению демократизации и эффективности системы управления политической системой. Анализ потенциальных возможностей гражданского участия в самом главном управленческом процессе, а именно разработка и принятия политических решений, как на местном, так и на федеральном уровне позволит расширить и предложить новые формы взаимодействия между гражданами и государством.

Сегодня в политической науке активно обсуждается концепция разделения участия на политическое и гражданское, это вызвано, в первую очередь, рассмотрением и дефинизацией понятия «негативной свободы» [1, с. 65], а также выдвиганием на первое место не политических, а личных прав граждан. Данная теория основывается на предположении, что социальное целое можно разделить на политическое и неполитическое сообщества, которые, по нашему мнению, не только не разделены, но глубоко связаны и находятся в постоянном взаимодействии, что и можно считать политическим процессом как таковым.

В данном исследовании мы хотим рассмотреть все составляющие демократического процесса принятия решений, такие как планирование, реализация, распределение выгод и компенсация убытков, оценка эффективности и достижения поставленных политических целей через призму вовлечения граждан на всех стадиях.

Как известно, право граждан на участие в делах государства (например, через участие в выборах) и на самоорганизацию (путем реализации права на объединение) закреплено в Конституции Российской Федерации, Россия сегодня все же далека от модели демократии участия и развитого гражданского общества. Ситуация в отношении де-юре и де-факто в этом вопросе не нивелировалась. В реалии мы по-прежнему имеем фрагментированный социум. Органы управления всех уровней страны функционируют в режиме закрытости от населения, совершенно ему не подотчетны, публично-политическая власть тесно переплетена с частной, финансово-экономической властью. Бюрократизм и коррупция в органах публичной власти достигли таких масштабов, что федеральные власти вынуждены были приступить к проведению глубокой административной реформы.

Мы стереотипно привыкли считать, что демократия участия доступна не только как принцип государственного устройства, мы вспоминаем об общественном участии только в контексте принятия политических решений и никаких других. Однако она может (и должна) быть последовательно, шаг за шагом реализована в наших организациях, на предприятиях, в фирмах, в округах, в муниципалитетах и на региональном уровне. Демократический процесс принятия решений тогда соответствует принципам демократии, когда способствует вовлечению граждан на всех стадиях и этапах: планирования, реализации деятельности, распределения выгод и компенсации убытков, оценки эффективности и достижения целей. Развивая этот непрерывный процесс, мы получаем шанс предотвратить возникновение проблем, вместо того, чтобы бороться с их последствиями, снизить социальную и политическую напряженность, достичь экономической эффективности.

## **2. Межсекторное партнерство, как форма общественного участия граждан в принятии политических решений**

На самом деле общественное участие это не некая абстракция, а сумма вполне конкретных технологий и методов, базирующихся на принципах открытости, защиты прав, альтернативности, предотвращения негативных последствий. Различные уровни общественного участия — от информирования до гражданского контроля подразумевают использование большого количества

форм и методов работы, как закреплённых законодательно, так и неформальных. К примеру, если мы рассмотрим общественное участие через призму межсекторного партнёрства в социуме, то становится очевидно, что каждый из этих трех общественных секторов имеет свои технологии участия в принятии совместных решений. Так, в западной политологической практики принято условно делить гражданское общество на три сектора: государственный, коммерческий и некоммерческий, можно сказать, что и система их взаимоотношений при принятии решений функционирует в пределах орбит отмеченных составляющих. Государственный сектор включает в себя всю совокупность государственных функций, обязанностей и повинностей, которые возлагает на себя государство. Его миссия: сохранение целостности общества, экспансия сферы влияния, а ресурсы: власть, установление правовых норм, государственная собственность, бюджет, финансовые ресурсы. Для коммерческого сектора извлечение прибыли является главным. Роль некоммерческого сектора условно можно свести к предоставлению социальных услуг населению, продвижению общественных интересов, а также контроль за соблюдением прав и свобод, как отдельного гражданина, так и населения в целом.

Таким образом, наличие и функционирование этих секторов составляет политическую систему общества, а то, как они между собой сосуществуют, характеризует ее. Интересно то, что каждый из секторов занимает свое место в обществе, имеет свои средства, способы, каналы участия в принятии решений. Но самое важное, то, что каждый сектор заинтересован в расширении поля своего влияния, в итоге таковая система представляет собой не что иное, как система сдержек и противовесов одного перед другим или другими. Интересно то, что иногда один сектор способен на такие технологии участия в принятии решений, о которых другой даже не может помышлять. Так, в 2012 году в Москве несколько общественных организаций объединились для решения важной социальной проблемы — оборудование общественных туалетов в городе пандусами для инвалидов. Проблема, действительно, была крайне актуальной для Москвы, поскольку общественных уборных в городе достаточно, но только каждый пятый имел специально оборудованный подъезд к ним инвалидов. Однако власти на все официальные обращения общественников, т.е. представителей третьего сектора сообщали им о достаточном количестве данных объектов и их специализированной оборудованности. В итоге представители общественности решились на такой медийный эксперимент. После очередной отписки со стороны префектуры они предложили перфекту Юго-Западного округа Москвы вместе с журналистами провести совместный рейд по общественным уборным и тот любезно согласился. Однако утром перед началом совместной проверки в присутствии журналистов, гражданские активисты угостили префекта арбузом и усадили его в инвалидную коляску для натуральности рейда и отправились вместе с ним искать общественный туалет, которым можно воспользоваться инвалиду, но не смогил этого сделать в течении двух с половиной часов. В итоге перфект сдался и признал наличие проблемы и взял на себя обязательства в ближайшее время ее решить. Через три недели пандусы были пристроены ко всем общественным уборным Юго-Западного округа.

Данный пример свидетельствует о действенности технологий, которые могут применять общественники при участии в принятии решений, но сходные методы могли только от них.

Целью участия является не участие всех и во всем, а эффективное решение стратегических проблем, от которых, в конечном итоге, зависит судьба нашего завтрашнего дня.

Еще бытует одно заблуждение в отношении общественного участия в принятии решений. Это то, что возможность развития общественного участия зависит только от желания или нежелания властей. Однако следует помнить, что во многом это еще определяется и психологической готовностью самих граждан, их мотивацией и навыками, как действующих лиц.

Характерно и то, что большинство наших чиновников принимает идею общественного участия, но не считает это своей задачей и функцией. Практическое воплощение наталкивается на различные предрассудки, устойчивые в силу неподготовленности и неинформированности о возможностях и преимуществах. Сегодня политические движения, администрация, бизнес, образование, общественные организации своими действиями формируют два полярных взгляда на то, каким будет гражданин XXI века у нас в России: будет ли он полноправным участником процесса принятия решений или пассивным «голосователем». Для того, чтобы повернуть процесс в сторону активного участия, сейчас необходимо освоение новых социальных технологий, позитивные примеры, активное взаимодействие лидеров общественного движения, выходящее за рамки привычных «секторных» коалиций.

### **3. Анализ правовой базы, регламентирующий процесс участия граждан России в принятии политических решений**

На наш взгляд имеет место и правовая проблема, несмотря на достаточно развитую систему конституционных прав, в российском законодательстве отсутствует единый закон «О непосредственном участии граждан в управлении делами государства», аналогичный закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исключением являются Градостроительный Кодекс, законы об охране окружающей среды и об экологической экспертизе, а также некоторые другие локальные законодательные акты.

Гораздо лучше развита соответствующая часть муниципального права. В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления посвящена глава пять [2].

Формы участия населения в обсуждении вопросов местного значения установлены законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Перечень включает, кроме местного референдума и выборов, инициативу по отзыву депутата или выборного должностного лица местного самоуправления, народную правотворческую инициативу, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные

слушания, собрания граждан, конференции граждан, опросы граждан. Перечень является открытым, т.е., органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные формы в соответствии со спецификой территории и потребностями общества.

Для того, чтобы общественное участие состоялось, необходимо соблюдение некоторых обязательных условий. Например, требуется, чтобы общественность была полностью информирована о стадии разработки проекта и о возможностях участия в нем, должен осуществляться активный сбор мнений граждан, оцениваться их восприятие проекта, их предпочтения в отношении любых альтернатив, касающихся проекта, нужно чтобы общественность понимала механизмы исследования проблем и принятия решений.

Следует отметить, что гражданское участие несёт воспитательную функцию, формируя у граждан способности к диалогу, артикуляции и агрегированию интересов, обучая их терпимости, самостоятельности и ответственности, в конечном счёте и вырабатывая демократические ценностно-культурные ориентации. При этом, не будучи ориентированным на власть, гражданское участие является плохим инструментом для манипуляций в целях захвата власти, следовательно, оно полезно для демократии.

#### 4. Заключение

Таким образом, общественное или гражданское участие в России, что в нашем случае рассматривается, как синонимы, имеет ряд особенностей. Во-первых, оно основательно отличается по своему характеру в регионах нашей страны. Есть субъекты федерации, которые характеризуются высоким уровнем гражданского участия в принятии решении, есть такие, где эти механизмы практически не работают. При этом в ряде регионов есть свои наиболее успешные технологии, которые приносят всегда результат и имеют позитивный социальный эффект. Во-вторых, общественное участие в России не имеет своей правовой регламентации на общедоиндеральном уровне, а характеризуется переносом всей тяжести правового регулирования гражданского участия на уровень субъектов Российской Федерации, далеко не однозначно понимающих ценность данного института и в ряде случаев не активизирующих в должной мере эти процессы на своей территории. И, наконец, на низкий и нестабильный уровень гражданского участия в нашей стране значительное влияние оказывают перманентные административные реформы, системно направленные на укрепление вертикали власти, суть которых заключается в установлении контроля над участием граждан в принятии политических решений, что само по себе противоречит этому общественному феномену.

#### Литература

- [1] Берлин И. Две концепции свободы // Современный либерализм. М., 1998. С. 19-72.
- [2] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571).

## **Citizen participation in policy making in contemporary Russia: opportunities and facts**

I.A. Vetrenko

Omsk state University named F. M. Dostoevsky

In the abstract of the report analyzes the problems of participation of citizens in political decision-making, the relevance of which today increases due to the permanent administrative reform and reform of local self-government in Russia. Is a generalization of already existing practices and experiences of citizen participation in the decision-making process, with the goal of promoting successful course completion and named transformations that are aimed at improving the democratic and governance political system. This report discusses in detail all the components of democratic decision-making process such as planning, implementation, benefit sharing and compensation of losses, assessment of efficiency and achievement of policy goals through the prism of citizen engagement at all stages.

**Keywords:** political participation, social participation, civic participation, political decision-making, inter-sectoral partnership.