УДК 342.722 DOI: 10.12737/18860

Стрыгина Марина Вячеславовна,
студентка юридического факультета, Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: margost@rambler.ru

ПРАВО ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается вопрос возможности реализации права граждан в управлении государством путем участия в выборах глав администраций муниципальных образований (сити-менеджеров). Автор анализирует реальные возможности и границы реализации права граждан на участие в управлении делами государства; систему назначения по конкурсу глав местных администраций.

Ключевые слова: управление государством; органы местного самоуправления; глава местной администрации; сити-менеджер.

STRYGINA M.V., student of law faculty of distance learning,
Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation,
(Russian Federation, Orel), e-mail: margost@rambler.ru

THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN GOVERNMENT

The article discusses the possibility of implementing the rights of citizens in managing the state through participation in elections of heads of administrations of municipal entities (city managers). The author analyzes the real possibilities and limits of realization of the right of citizens to participate in managing the Affairs of the state; the system of appointment by competition of heads of local administrations.

Keywords: state management; local authorities; the head of the local administration; city manager.

\

Право граждан на участие в управлении делами государства неразрывно связано с идеями свободы и демократии. По своему содержанию и сути это право, ныне закрепленное в основном законе нашего государства – Конституции РФ, является важным или даже основным элементом демократии. Не стоит забывать, что под демократией понимается власть народа, а участие в государственных делах – не что иное, как проявление власти.

Так, еще Платон в «Государстве» писал, что у власти должны стоять лучшие, т.е. аристократия, а народ должен заниматься тем, что он умеет. Хотя он и не отрицал того, что народ выбирает должностных лиц лучше государя. Однако зачастую народ — это чаще всего иррациональная толпа, руководствующаяся в своих действиях эмоциями, а не здравым смыслом. Об этом часто упоминается при описании таких исторических событий, как революции, бунты, в результате которых эмоциями народа к власти приходили тираны, диктаторы. Как правило, народ начинает заниматься политикой накануне выборов, не имея четкого представления о том, кого выбирает. Такая позиция также может допустить к власти людей, преследующих только лишь свои цели.

На сегодняшний день именно народ в лице граждан государства управляет страной. Это управление все же следует считать косвенным, т.к. нельзя решить все вопросы с помощью голосования. Именно для этого и существуют органы государственной власти, часть из которых выбираются гражданами.

Участвовать в управлении делами государства граждане России могут как непосредственно, так и через своих представителей. Это право опирается на конституционный принцип суверенитета народа. Согласно данному принципу основным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. На практике данное право осуществляется гражданами через следующие, закрепленные в Конституции России права: право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; право участвовать в референдуме; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия. Так, Конституцией России за гражданами нашего государства закреплено достаточно объемное право, отражающееся во многих законах как федеральных, так и ее субъектов.

Итак, одним из общепризнанных положений конституционного права современности является то, что на сегодняшний день выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления считаются неотъемлемой и значимой ценностью демократического общества.[1] Приход к власти, минуя конституционные принципы и постулаты, влекут за собой ответственность и, как правило, уголовную.

Как показывает Российская судебная практика, в нашем государстве все же есть примеры привлечения к уголовной ответственности должностных лиц по статье 278 Уголовного кодекса РФ «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» за отказ от назначения выборов. Однако данные намерения так и не были реализованы на практике. В некоторых случаях несогласие граждан с утвердившейся избирательной системой приводило к их коллективным обращениям в правоохранительные органы и имело своей целью привлечение к ответственности «виновных», по их мнению, должностных лиц государства.

Следует сказать, что согласно статье 12 Конституции РФ в систему органов государственной власти не входят органы местного самоуправления. Однако с начала второго десятилетия XXI века в нашем обществе возрос интерес к вопросу о реальных возможностях и границах реализации права граждан на участие в управлении делами государства. В этот период окончательно закрепилась система назначения по конкурсу главы местной администрации. Тем самым принцип выборности должностного лица не был взят во внимание законодателями.

Так, сама система назначения глав местных администраций или сити-менеджеров, определяемых по итогам конкурсов, достаточно распространена и воплощается в жизнь во многих странах Западной Европы, Америки и Океании.

Если вернуться к истории возникновения городских управленцев, то впервые сити-менеджер появился в США в 1908 году, когда городской совет Стаунтона (штат Виргиния), нанял первого сити-менеджера в мировой истории. Данную реформу переняли и другие города Штатов, Канады. Так, в 1941 году сити-менеджеры сформировали собственную ассоциацию — International City Manager's Association (ICMA).

Рассматривая систему назначения глав местных администраций, на первый взгляд может показаться, что в ней нет ничего необычного, это лишь одна из моделей организации управления, имеющая свои плюсы и свои минусы.[2]

[1]Щеголева Н.А. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы и современные тенденции//Вестник государственного и муниципального управления. 2014. — №3(14). — С.42— 46

[2] Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. —№ 4. —С. 29— 30.

Однако не стоит забывать, что, в конечном счете, источником власти сити-менеджера все же является местное население. Хотя и опосредовано, через избранных этим населением представителей (депутатов представительных органов соответствующих муниципальных образований), которые непосредственно участвуют в процедуре конкурсного отбора сити-менеджера вплоть до его назначения. Поэтому не совсем верно считать антидемократическим переход к такой модели управления.

Зачастую проблема института сити-менеджером заключается не в нем самом и его профессионализме, а в работодателях, которых оказывается слишком много, и интересы у каждого свои.

Согласно федеральному законодательству сити-менеджер избирается комиссией, состоящей из членов региональной власти и муниципалитета. Их пропорциональный состав определяется региональным парламентом. Так, например, в Ленинградской области было принято решение, что конкурсная комиссия будет состоять из пяти человек: трое – областная власть, двое - муниципальная. Тем самым такой принцип представляет собой эффективный способ не только продления вертикали власти до уровня местного самоуправления, но и исключения сопротивления со стороны мэров, с которыми губернаторы зачастую имеют разные взгляды на имеющиеся вопросы.

При этом стоит обратить внимание на масштабы перехода и категоричность утверждения о необходимости перехода к этой модели. Вполне очевидно, что сама идея такого перехода является выгодной для власти регионов. Это связано с усилением степени влияния власти на подбор, формирование кадров на пост главы администрации крупных и малых муниципалитетов. Так, влияние региональной власти на назначение главы администрации городского округа или муниципального района основано на норме федерального законодательства. В Орловской области общее число членов Комиссии составляет восемь человек, из которых половина членов Комиссии (4 человека) назначаются Орловским городским Советом народных депутатов, а другая половина членов Комиссии (4 человека) — Губернатором Орловской области[1].

Следовательно, налицо увеличение фактической значимости региональных органов государственной власти в определении состава должностных лиц, возглавляющих местные администрации. Только не всегда увеличение этого влияния стоит расценивать как негативное явление в процессе администрирования. При этом риски при такой централизации администрирования и формировании вертикали власти, при постоянном ее погружении в местное самоуправление все же существуют. Не стоит забывать, что в экономически развитых странах именно местное самоуправление оправдало себя в предоставлении властью услуг населению. Говоря о Российской Федерации, следует отметить, что органы государственной власти признают и подчеркивают низкий уровень самоорганизации нашего общества, а ведь именно она является значимым звеном в процессе осуществления самоуправления.[2] Так, для осуществления эффективного местного самоуправления необходима та самая самоорганизация населения и его гражданская активность при решении вопросов местного значения. Таких результатов не всегда можно достичь с помощью централизации публичной власти.

Конституция Российской Федерации совсем не случайно определяет назначение местного самоуправления в обеспечении самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Так же, как и Конституционный Суд Российской Федерации не случайно в своих решениях объясняет важность учета мнения местного населения (с помощью публичных слушаний или опросов населения), в том числе,

[1] Часть 5 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[2] См., например, отражение данного тезиса в распоряжении Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

и по тем вопросам, где Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в. Российской Федерации» говорит о достаточности выражения мнения, например, только представительным органом соответствующего муниципального образования.

В связи с вышеизложенным, при решении вопросов по повышению эффективности власти, управляемости финансовыми потоками, необходимо сохранять возможности для проявления населением (или его наиболее активной частью) собственного видения структуры органов местного самоуправления в конкретном муниципалитете. Не стоит пренебрегать и мнениями отдельных групп граждан, которые справедливо рассматривать с точки зрения их заинтересованности в определении эффективных способов управления муниципалитетом, не как воспрепятствование важным государственным планам.[1]

Однако, выдвигая предложения по совершенствованию системы местного самоуправления, глава региона, как правило, рассчитывает на рациональный анализ разнообразных подходов и интересов для достижения общей цели. По большому счету, граждане регионов заинтересованы в формировании наиболее эффективной структуры местного самоуправления и организации его территориальной основы.

Стоит отметить, что основополагающие документы, утвержденные Президентом России, закрепляют обязательное участие институтов гражданского общества в совершенствовании системы местного самоуправления на основе проводимого мониторинга исполнения муниципальных функций и оказания муниципальных услуг, а также анализа обращений граждан и организаций.[2] Подобное участие граждан необходимо расценивать как инструмент, применяемый для создания условий, способствующих подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Из чего следует, что органами публичной власти должно развиваться и стимулироваться всестороннее общественное обсуждение возможных реформ системы местного самоуправления.

В связи с этим ответ на фундаментальный вопрос о необходимости повсеместного введения должности сити-менеджера или же сохранения института избрания главы муниципального образования, на мой взгляд, должен быть выведен путем сбора и анализа результатов независимого от публичной власти социологического опроса, с целью понять настроение население и его готовность поддержать одно из двух направлений по определению главы муниципалитета. Данные меры необходимы еще и потому, что граждане не всегда негативно настроены по отношению к выборам должностных лиц. В связи с этим лишение их права выбирать конкретную кандидатуру главы муниципального образования может быть воспринято гражданами как пренебрежение публичной властью принадлежащего им активного избирательного права.

Воплощая в жизнь инициативы по масштабной модификации системы органов местного самоуправления, следует оценить риски формирования жесткой вертикали власти. Не повлекут ли такие меры в будущем негативных последствий в отдельно взятом муниципальном образовании. Выборы главы муниципального образования – это не только совокупность юридических процедур, но и исторические уроки, где обществу дается возможность приобрести опыт влияния на принятие решений и на культуру управления.

Здесь можно вспомнить отказ и в дальнейшем возврат органов федеральной власти к выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Достаточно вспомнить,

[1] См. подробнее: Слатинов В.Б. Стратегия реформирования государственного управления в современной России: сфера влияния против способностей государства // Среднерусский вестник общественных наук. — 2010. — № 1. — С. 99.

[2] Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года. Концепция одобрена решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции Протокол № 34 от 25.09.2012 г. — //minjust.ru/

что в Конституционном Суде РФ при подробном рассмотрении вопроса упразднения института выборов глав субъектов Российской Федерации уже высказывалась озабоченность излишней централизацией государственной машины. [1] Представляется, что объективный прогноз последствий масштабного эксперимента над муниципальной системой управления помимо всего прочего должен включать так же оценку рисков эффективности управленческой системы. Причем она должна анализироваться в контексте соотношения усложнения общества, с одной стороны, и стандартизации управленческих механизмов, с другой стороны.

Кроме этого, масштабное применение института сити-менеджера не исключает возможный кризис самоидентификации сити-менеджера как должностного лица, несущего ответственность, прежде всего, перед населением и местным сообществом, а не перед лицом, утвердившим его на эту должность или группой лиц. Отсюда следует, что для сити-менеджера так же важно, прежде всего, уважать население как в вопросах абсолютного перехода к новой системе муниципального управления, так и в условиях состоявшегося перехода к этой системе.

Стоит обратить внимание на Послание Федеральному Собранию РФ 2013 года, в котором Президента России подчеркнул: «местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Однако по результатам деятельности администраций местных поселений на протяжении последних нескольких лет можно наблюдать, что, несмотря на их «близость» к людям, их вдумчивый анализ проблем местных сообществ, граждане по-прежнему взывают к Губернатору и Президенту. Все эти обращения к верховным властям с просьбами о поддержке и помощи связаны, в большей мере, с отсутствием материальных и финансовых ресурсов на местах. Не секрет, что любая система управления будет неэффективной и беспомощной, если ее модификация не будет сопровождаться финансированием в размере необходимом для решения вопросов местного значения. Следовательно, и власть, «самая близкая к людям», сама не должна быть просителем финансовых ресурсов.

При наличии достаточных финансовых ресурсов грамотный сити-менеджер может задавать тон профессионального отношения к городу. Ведь на сегодняшний день многие города, в том числе и крупные, лишены многих важных инструментов для своего управления. Так, например, взять инструмент правового зонирования, т.е. документ, предшествующий или же сосуществующий с генеральным планом, который показывает регионы, районы внутри, например, города и устанавливает регламент их использования для застройщика. Это очень полезная вещь для того, чтобы инвестор, например, застройщик, четко понимал, какие у него есть возможности в данном месте. Для исключения подобных ситуаций реформирование организации местного самоуправления должно сопровождаться перераспределением финансовых ресурсов в пользу муниципальных образований.

В 2012 году депутатами Орловского горсовета была введена должность исполняющего обязанности сити-менеджера города. Еще прошло не так много времени для выражения объективной оценки успеха сити-менеджера в муниципалитете. Из возникших ранее систем с сити-менеджерами в других муниципалитетах положительных примеров пока еще немного. По сути, только в некоторых муниципальных образованиях муниципальная власть не вызывает вопросов с точки зрения эффективности данной модели управления. В большей степени эффективность управления зависит от личности лидера и команды управленцев-профессионалов, от их социальной мотивации, чем от способов попадания на руководящие должности.

[1] Особое мнение судьи Ярославцева В.Г. приложено к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан».

В заключение статьи хочется отметить, что вопрос о соблюдении прав граждан на участие в управлении государством в настоящее время весьма актуален. Институт сити-менеджерства, призванный обеспечить эффективное управление муниципалитетами на практике реализуется недостаточно эффективно. Поэтому представляется, что глобальному переходу к институту сити-менеджеров должна предшествовать его серьезная апробация в отдельных муниципалитетах (в т.ч. в городе Орле) с учетом оценок его эффективности населением соответствующих территорий. Поставленная проблема требует ее практической реализации и дальнейшего изучения.

Библиография:

1.Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. – 2015. – № 1.

2.Басиев М.С. К вопросу о совершенствовании организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации //Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9.

3.Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. – 2015. —№ 9. – С. 149 — 161.

4.Горяченко Е.Е., Малов К.В. Организация МСУ: ожидания и реальность. // Бюджет. – 2015. – № 5.

5.Конышева Е.Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции //Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11.

6.Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. — № 4. — С. 28— 40.

7.Слатинов В.Б. Стратегия реформирования государственного управления в современной России: сфера влияния против способностей государства // Среднерусский вестник общественных наук. — 2010.—№1. — С. 97— 103.

References:

1. Babun R.V. 2014 god v istorii mestnogo samoupravleniia Rossii: vpered ili nazad // Mest-noe pravo. – 2015. – № 1.

2. Basiev M.S. K voprosu o sovershenstvovanii organizatsionnykh osnov mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii //Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – № 9.

3. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie na puti tsentralizatsii i sokrashcheniia vybornosti // Zhurnal rossiiskogo prava.–2015.—№ 9.–S.149 — 161.

4. Goriachenko E.E., Malov K.V. Organizatsiia MSU: ozhidaniia i real'nost'. // Biudzhet. – 2015. – № 5.

5. Konysheva E.G. Organizatsionno-pravovaia model' mestnogo samoupravleniia: sovremennye tendentsii //Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2015. – № 11.

6. Slatinov V.B. Mer ili siti-menedzher: mo-deli funktsionirovaniia organov mestnogo samo-upravleniia v oblastnom tsentre // Vestnik Mos-kovskogo universiteta. Seriia 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo).—2009.—№4.— S.28—40.

7.Slatinov V.B. Strategiia reformirovaniia gosudarstvennogo upravleniia v sovremennoi Rossii: sfera vliianiia protiv sposobnostei gosudar-stva // Srednerusskii vestnik obshche-stvennykh nauk. — 2010. — № 1. — S. 97— 103.