

УДК 342.8(082)

РОСТ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ И НОВАЯ ПРЕДМЕТНОСТЬ ГОРОДСКИХ КОНФЛИКТОВ (МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ)*

А. В. Глухова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 июня 2017 г.

Аннотация: *рассматривается расширение гражданской активности в развитых демократиях Запада, стимулируемое так называемой «цифровой эпохой» и возможностями Интернета. Новейший опыт использования механизмов прямой демократии в ряде стран и проблемы низовой гражданской активности в России анализируются сквозь призму формирования конфликтного потенциала на уровне больших городов.*

Ключевые слова: *регионы, мэр, выборы, политическое управление, прямая демократия, референдум, Воронеж, гражданская активность, городские конфликты.*

Abstract: *the article examines the expansion of civic activity in the West democracy, stimulated by the so-called «digital age» and also author deals with the possibilities of the Internet. The latest experience of using direct democracy mechanisms in a number of countries and problems of grassroots civil activity in Russia are analyzed through the prism of the conflict potential formation at the level of large cities.*

Key words: *regions, mayor, elections, political administration, direct democracy, referendum, Voronezh, civic activity, urban conflicts.*

Огромное количество проблем, возникших в современную эпоху как внутри отдельных государств, так и на международной арене, требует для своего решения влияния не только на других, но и совместно с другими. Этот принцип важен и для внешней, и для внутренней политики, поскольку совершенствование демократии внутри страны означает усиление ее привлекательности, т. е. ее мягкой силы.

Вместе с тем политическое управление в формате представительной демократии сегодня сталкивается с серьезными вызовами. Требованием времени становится вовлечение граждан в управление, особенно на низовом уровне, где их компетенции достаточно для того, чтобы решать многие насущные проблемы. Другим неотложным требованием является транспарентность как действенное средство против недоверия, как инструмент контроля над деятельностью политиков и чиновников [1, с. 16–18]. Это центральная проблема как преобладающего сегодня стиля управления, так и атак на него.

Цифровая революция, «эпоха Интернета» трансформирует отношение общества к демократии, подорывая легитимность институтов представительства,

создавая невиданные прежде возможности для быстрой и оперативной коммуникации. Звучат призывы немедленного перехода к демократии одного «клика», которая в состоянии решать вопросы прямым народным голосованием и не нуждается в представительных институтах. Вместе с тем вопрос о том, чем именно будут заменены эти институты, остается открытым.

Помимо внешних угроз возникают и внутренние вызовы демократической политической системе, выражающиеся преимущественно в снижении влияния традиционных «народных партий» и возникновении новых политических образований. В известном смысле это следствие дискредитации старых партий и открывшихся возможностей для политических предпринимателей, подобных лидерам-популистам, перехватить актуальную повестку, первыми отреагировать на новые общественные противоречия. Массовые опросы показывают, что партии действительно теряют популярность, элиты «оторвались от земли», а материальные интересы различных слоев населения в представительных политических институтах зачастую факто не представлены. Отсюда электоральное поведение становится более волатильным и менее предсказуемым. Вместе с тем заявления о конце представительной демократии или даже представительной политики представляются поспешными. В том, что в обществе распространено политическое

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 16-03-00402 «Политическое управление городскими конфликтами в РФ: акторы, стратегии, институциональные основания».

© Глухова А. В., 2017

недовольство, нет ничего нового. Партийные системы изменяются, в том числе и потому, что избиратели во многих европейских странах не идентифицируют себя отныне с одной-единственной партией, как это было раньше. Кроме того, и лучшие времена для «народных» партий, суммарно получавших на выборах до 90 % голосов, по-видимому, уже в прошлом.

Интернет изменил демократическую политику в современном мире: об этом свидетельствуют такие понятия, как «Твиттер-революция», «пиратская партия» или «киберпространство». Технические возможности всемирной сети содержат в себе огромный потенциал, дающий возможность сформировать более инклюзивную политическую общественность, делая большее количество тем предметом общественного дискурса. Но реализация этого потенциала зависит от того, удастся ли противостоять двум взаимосвязанным вызовам, брошенным современным демократическим обществам: устойчивости существующего общественного неравенства и острой необходимости в интеграции расширяющейся общественности.

Проблема неравенства в последнее время приобрела особую остроту; она все чаще трактуется как угроза стабильности и устойчивому развитию государства [2]. Что же касается интеграции общественности, то здесь первоочередной задачей становится формирование общественной воли, обмен аргументами, трактуемый в духе философии Ю. Хабермаса как рациональное толкование с целью возникновения ценностного консенсуса. Принципиально важно, что существует общественный форум, на котором граждане могут аргументированно обмениваться мнениями об общественных делах и ставить под вопрос отправление власти посредством государственных или негосударственных акторов. Понятая таким образом делиберативная общественность развивает, с одной стороны, политическое пространство демократической игры, а с другой – служит тому, чтобы подготовить формальное решение. Чем инклюзивнее и активнее аргументированный обмен в рамках политической общественности, тем основательнее формальные процедуры принятия решений должны принимать во внимание релевантную информацию и способ видения тех или иных проблем [3].

Политики многих стран сегодня встревожены растущей апатией избирателей и сокращением численности партий, и эта тревога в известном смысле парадоксальна. С одной стороны, политики стараются делать все возможное, чтобы препятствовать созданию оппозиционных движений, разоблачению ими финансовых прегрешений истеблишмента, а также выступать против жесткого контроля со стороны политико-олигархических групп. Однако, с другой стороны, они нуждаются в пассивной поддержке со стороны избирателей, прежде всего, на выборах,

реально опасаясь игнорирования со стороны последних и, как следствие, делегитимации. «Решение они ищут в том, чтобы каким-либо образом обеспечить максимальный уровень минимального участия» [4, с. 140]. Преодолевая апатию избирателей, политики продлевают часы работы избирательных участков, разрешают голосовать по телефону или через Интернет и т. д.

В свою очередь, активные граждане подходят к этому парадоксу с другой стороны: зависимость политической элиты от масштабов массового участия они рассматривают как шанс на получение максимальных возможностей для проникновения в политику.

Интеллектуальную поддержку этой позиции выразил Ф. Шмиттер, сделавший ряд смелых предложений о том, как укрепить серьезное политическое участие. В частности, вместо государственного финансирования политических партий, широко распространенного во многих европейских странах, где деньги делятся между партиями в соответствии с итогами последних всеобщих выборов, Ф. Шмиттер призывает обратиться к принципам прямой демократии. Из объема выплачиваемых каждым гражданином ежегодных налогов будет вычитаться небольшая фиксируемая сумма, перечисляемая на счет партии, выбранной самим гражданином. Аналогичным образом он предлагает организовать финансирование групп давления и политических ассоциаций.

Другим предложением известного ученого является *идея учреждения народных собраний*, которые сочетали бы в себе черты древнегреческой демократии, концепцию присяжных, применяемую в судебной практике англоязычных стран, и современную прямую демократию швейцарского образца. «По мысли Шмиттера, такое собрание, состоящее из ежемесячно выбираемых жребием граждан, рассматривало бы небольшое число законопроектов, переданных ему решением меньшинства (допустим, одной трети) постоянных членов парламента. Собрание будет вправе принимать данный закон или отвергать его. Очевидно, потребуются какие-то меры, чтобы предотвратить возможность нажима могущественных лобби на членов собрания. Но и этот проект, и предложение о финансировании партий имеют то достоинство, что непосредственно вовлекают простых людей в политическую жизнь и позволяют им делать свой выбор вне рамок банального участия в голосовании», – считает К. Крауч [там же, с. 141].

Очевидно, что предложения о народном собрании особенно ценны для нижних уровней регионального и местного самоуправления. Со временем через такие собрания может пройти огромное количество граждан, обучающихся навыкам политической партисипации и проникающихся чувством ответственности

и гражданственности в отношении вопросов политики. «Именно на коммунальном и окружном уровне имеются проекты, в которые политическое самоопределение функционирует в новых форматах, пробуждающих гражданскую мотивацию. Например, строительство новой школы, где были привлечены архитекторы, бургомистр, учителя, родители, ученики – и только после этого школа была построена. Это и есть живая демократия», – отмечают австрийские исследователи [5, S. 57]. В целом же существуют хорошие возможности на местном уровне нивелировать негативный контекст, создаваемый постдемократией: противодействие тенденции к приватизации местных общественных услуг, уменьшение роли местной политической элиты в жизни общины и принимаемых ею решений. Есть примеры, где для принятия серьезных решений привлекаются опыт и идеи простых граждан.

Инновационным и хорошо функционирующим инструментом партисипации на земельном и региональном уровнях стали форальбергские советы граждан. Эти временные собрания граждан земли Форальберг в Австрии многократно апробировались начиная с 2006 г. и были, наконец, закреплены в земельной конституции в 2013 г. Они функционируют предельно просто: от 10 до 15 граждан одной общины или одного региона избираются посредством жребия, чтобы в течение двух дней обсудить определенную тему, затрагивающую жизнь этого сообщества. Кроме того, имеется также *земельный совет граждан*, который созывается *дважды в год* земельным правительством и включает 20–30 персон. При подготовке заседания не предпринимается попыток собрать участников, обладающих специальными знаниями по этой теме. Они вступают в диалог друг с другом на основе собственного опыта и наличествующих знаний. При этом возникают новые идеи, которые служат рекомендациями для лиц, принимающих решения [Ibid., S. 63].

Для того чтобы такая процедура функционировала, наряду со старой, проверенной техникой малых рабочих групп необходима эффективная модерация, методы фасилитации и специфичный образ проективного мышления. Здесь должна быть также правильно решена известная в политологии «проблема экспертов».

Конечно, и в Форальберге не все граждане являются активными участниками. Согласно сообщению этой земли от 2014 г., квота признания колеблется в районе 5 %; из 600 жителей только 28 реально принимают в этом участие. Темы простираются широко: от практических вопросов непосредственного обустройства региона до основных политических вопросов. Во время заседания Совета граждан летом 2015 г. обсуждался вопрос о приеме и обустройстве бежен-

цев. Участники обсуждения вопреки всем предостережениям порекомендовали либеральную политику по отношению к беженцам. Только два из всех предложений были отклонены земельным правительством, а именно обязательные квоты для местных общин и быстрый доступ ищущих убежища к рабочим местам. Но это очень важная, по сути, деталь, показывающая, что это возможно – выразить пожелания, которые сложились у граждан в рамках процесса партисипации, а позднее на слушаниях в рамках представительных институтов [Ibid.].

В последнее время в немецкоязычной литературе активно звучит тема открытой демократии, своеобразной интернет-республики. Речь идет, прежде всего, *о законотворческом процессе*, возможности для открытого участия в котором предоставляет цифровая демократия. «Каждый может аннотировать и комментировать любую страницу и абзац с одним кликом по тексту, войдя в необозримое пространство информации и знания... Мы должны лучше использовать продуктивный и конструктивный потенциал прямого участия – в конце концов, все мы вместе и есть государство» [6, S. 119]. Живая совместная политическая практика, действительно, является важнейшим камнем в фундаменте гражданского общества. Демократия изначально была в большей степени делом горячих дискуссий, брошюр и памфлетов, нежели сложно написанных документов экспертов.

Еще один формат непосредственного участия масс в публичной политике – это участие в разработке законодательства. Уже сегодня существует несколько проектов возникновения открытого документа в процессе законотворчества. Законодательство есть центральный политический процесс, и вызов информационной эпохи заключается в том, чтобы приспособить этот процесс к новым техническим возможностям. Но наряду с возможностью инициировать новые законы или поставлять общественно значимые темы, срочно необходим мониторинг уже принятых законов («краудконтроль»). Действующие законы необходимо рассмотреть на основе их практической пользы. Цель закона, дата его появления, сопровождающие предписания, примеры практического применения, правовое обоснование и не в последнюю очередь сам текст закона должны быть широко известны. Граждане также должны участвовать в выбраковке старых законов и в обосновании необходимости в новом законе, экономя на бюрократии и следуя принципу: «Лучшее правительство – это такое правительство, которое меньше всего правит».

Очевидно, что демократия нуждается в новом старте, в рамках которого представительные институты получают весомую поддержку со стороны различных форм прямой демократии. Представленные выше примеры исходят именно из таких форматов

публичного управления в современную эпоху, а приведенные case study подтверждают успешность и эффективность таких решений.

Неотложными сегодня можно назвать два требования: влияние граждан на процесс принятия решений и гарантированные возможности политического участия. Там, где эти два элемента встречаются в политической повседневности, могут возникать новые модели гражданского участия, например, консультативная демократия. Она может выстроить мосты между управляющими и управляемыми, если законодательные процедуры и процесс принятия решений будут проходить основательные консультации с гражданами, в том числе в режиме онлайн [5, S. 73].

Реалии демократии сегодня характеризуются смешанной формой, сочетающей элементы прямой и представительной демократии. «Без представительного элемента демократия существовать не может; без прямого элемента она не сможет существовать как демократия», – полагает австрийский политолог А. Пелинка. По его данным, до конца 1990 г. в Швейцарии было проведено 379 народных голосований по местным вопросам, беспокоящим людей; во Франции и Италии – 21, в Дании – 15, в Ирландии – 13, в Австралии – 45 и в Калифорнии – целых 1098 [7, S. 111].

Прямая демократия, по мнению автора, это больше, чем иллюзия, но вместе с тем и неготовый рецепт. Она имеет свою стоимость и нуждается в надежных фильтрах в отношении демагогии и популизма.

Отмеченные тенденции к расширению политического участия на локальном уровне не обошли стороной и Россию, хотя сталкиваются здесь с множеством серьезных препятствий.

В России вопросы институционализации гражданского участия на местном уровне всегда рассматривались в общей логике политического процесса. В частности, муниципальная реформа с начала 2000-х гг. была встроена в федеральный процесс децентрализации, а позже, с середины 2000-х гг., – «вертикализации» российского политического пространства. Это повлекло за собой существенную трансформацию региональных и локальных (городских) режимов политико-экономического управления (governance). При этом определяющее влияние на формирование моделей городского управления оказала отмена выборности губернаторов и переход к их «наделению полномочиями» Президентом Российской Федерации, а также радикальное сокращение численности политических партий и последовательное сужение политической конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях [8].

Однако в период президентства Д. Медведева был взят курс на усиление регионального и муниципального уровней управления страной; к 2011 г. завершился его подготовительный этап. Федеральный центр

выступил с инициативами по совершенствованию межбюджетных отношений и передаче полномочий на нижние уровни управленческой пирамиды: предлагалось усилить стимулирующую роль федеральной поддержки и расширить финансовую самостоятельность регионов-лидеров и муниципальных образований. Новая волна децентрализации влекла обеспечение обратной связи и оптимального распределения ресурсов, полномочий, ответственности и подотчетности между региональным и муниципальным уровнями публичной власти. Ресурсные возможности и ответственность региональных и местных властей за модернизацию территорий предполагалось усилить.

Одним из наиболее сильных стимулов к появлению и реализации указанных инициатив федеральной власти стала растущая гражданская активность городского среднего класса, потенциал которого напрямую зависит от успешности экономического развития регионов. Среди основных требований так называемых «рассерженных горожан» неожиданно для власти звучали политические темы: обеспечение большей прозрачности и подотчетности публичной власти, рост политической конкуренции, возможности более активно влиять на принятие решений и т. д.

В этом контексте широкое распространение модели с сити-менеджером в административных центрах регионов воспринимается, скорее, как исключение городской исполнительной власти из поля непосредственной подотчетности населению муниципалитета и умаление публичного характера муниципальной исполнительной власти в городах. «Выстраивание подотчетности наемного главы администрации перед представительным органом муниципалитета, усиленное поправками в 131-ФЗ 2009 года о его ежегодном обязательном отчете и возможностями депутатов удалить его в отставку по своей инициативе или предложению главы субъекта РФ, скорее, формализовало и закрепило практику “вертикальной” подотчетности сити-менеджера перед губернатором, – считает политолог В. Слатинов. – Депутатское большинство, состоящее из “коалиции роста” и принадлежащее, как правило, к “партии власти”, а в социальном смысле образуемое представителями местного и регионального бизнес-сообщества, ресурсно зависимо от администрации города и предпочитает лоббирование своих интересов, так что говорить о взыскательном отношении этого “бизнес-большинства” к исполнительной власти муниципалитета в большинстве случаев не приходится» [там же].

По мнению автора, с 2009 г. в результате экономического кризиса и роста протестных настроений, усиливаемых политическими требованиями «городского среднего класса», стабильно ухудшаются электоральные результаты «партии власти» и растет плюрализация городских представительных органов.

На это влияют результаты политической реформы 2008–2010 гг., имевшей целью усилить роль политических партий и установившей требование внедрения пропорциональной или смешанной избирательной системы в крупных городах.

Плюрализация состава представительных органов затрудняет нахождение компромиссов по кандидатурам главы города и сити-менеджера, повышая конфликтный потенциал этой модели. Вместе с тем противоречия между формальным главой муниципалитета и фактически контролирующим городские ресурсы сити-менеджером могут быть преодолены путем неформальных соглашений о разделе сфер влияния. Арбитражные функции в этом случае выполняют региональные власти и устойчивое большинство правящей партии в представительном органе. Если последнее условие не соблюдается, вероятность конфликтов и долгой задержки с избранием и назначением соответствующих должностных лиц очень велика [там же].

Определяющим фактором успешности выбора модели функционирования муниципальных органов является ее встроенность в контекст регионального политического режима, расстановки сил, стратегий и ресурсов региональных и локальных игроков. Вместе с тем доминирующий характер должна приобрести тенденция к росту политического влияния и публичной легитимации городской исполнительной власти, ее непосредственной подотчетности перед жителями муниципалитета [там же].

Общероссийским трендом последнего времени, напротив, становится стремление центральных властей исключить возможность избирателей непосредственно влиять на городскую исполнительную власть. С этой целью активно продвигаются инициативы отмены прямых выборов населением глав муниципалитетов и замены их избранием градоначальника городскими депутатами после проведения конкурсных процедур.

Воронеж до недавнего времени оставался единственным областным центром Черноземья, в котором сохранялись прямые выборы «сильного мэра» (т. е. совмещение должности главы города и главы администрации). Однако по инициативе депутатов городской думы от «Единой России» осенью 2016 г. встал вопрос об отмене прямых выборов мэра областного центра. Аргументация авторов инициативы сводилась к тому, что необходимо «укрепление вертикали власти, взаимодействия всех ветвей власти», экономии бюджетных средств, а также «благоприятного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных властей» [9]. Несмотря на то что общественные слушания выявили перевес противников отмены прямых выборов мэра, депутаты городской думы утвердили инициативу «единороссов».

Губернатор А. Гордеев, который до недавнего времени выступал за прямые выборы мэра областного центра, поддержал инициативу депутатов гордумы об их отмене. Как сообщает «Коммерсантъ», глава региона объяснил изменение точки зрения постоянным снижением интереса со стороны избирателей к выборам, в особенности к городским. По его словам, в последние годы лишь около 20 % избирателей участвуют в голосовании. «К тому же сегодня нет двухтуровой системы выборов, и получается, что 3–4 процента населения могут выбрать победителя. То есть мэр не будет представлять абсолютное большинство. Но то, на правильном ли пути мы находимся, покажут депутатская процедура и публичные слушания», – отметил глава региона [там же].

Слушания неожиданно для их инициаторов выявили живой интерес воронежской общественности к проблеме выборности мэра областной столицы. Высокую активность проявили представители левых партий – КПРФ и «Справедливой России», студенты и преподаватели воронежских вузов, настаивавшие на сохранении прямых выборов мэра. Однако, несмотря на преобладавшую на слушаниях позицию, городская дума выборы отменила.

Аргументы, прозвучавшие в защиту инициативы «единороссов», строго говоря, не выдерживают критики. Если главным для власти становится вопрос об экономии бюджетных средств, то можно вообще отказаться от всяких выборов. В таком случае в управленческой системе сформируется целый слой несменяемых людей, ощущающих себя замкнутым сословием и подотчетных только вышестоящему начальству. Ссылки на потерю интереса к выборам со стороны граждан также неубедительны: граждане теряют интерес к электоральной процедуре потому, что ни по форме, ни по содержанию она не является подлинными выборами. Политическая повестка тщательно замалчивается, оппозиция лишена доступа к телеэфиру, полноценных дебатов не проводится. Но там, где нет доверия к честности и справедливости выборов, возникает твердая уверенность в том, что они будут непременно сфальсифицированы, и участие в них ничего не изменит.

По мнению многих аналитиков, принятое воронежской городской думой решение в перспективе чревато серьезными рисками политической дестабилизации. Прямые выборы глав муниципалитетов при всех недостатках служили важным каналом поддержания обратной связи и непосредственной подотчетности исполнительной власти перед населением. С отменой прямых выборов мэров этот канал обрушается, что окончательно лишает граждан политической субъектности [8]. Разрыв между реальной и «вертикальной» легитимностью в перспективе может стать серьезной проблемой для всей политико-управ-

ленческой системы, поскольку управление крупными городами требует высокого уровня транспарентности власти в целях сохранения доверия со стороны населения. Растущая гражданская активность горожан, лишаящихся законных каналов политического участия, создает реальное поле для городских конфликтов, предметом которых становятся вопросы самоуправления. Это делает реальной перспективу их политизации и выхода на более высокие уровни политического процесса [10, с. 146].

Отражением формирующейся потребности россиян в выполнении статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой высшим источником власти в России является народ, стала инициатива бывшего депутата законодательного собрания Республики Алтай С. Михайлова, поддержанная политическими силами несистемной оппозиции, о проведении в регионах плебисцитов о восстановлении прямых выборов мэров, с реальными полномочиями последних, без сити-менеджеров. Ближе всего к этому подошла Иркутская область, в которой народовластием на фоне своего конфликта с мэром-единороссом активно интересуется единственный оппозиционный губернатор в стране, коммунист С. Левченко. Инициатива так называемого «мозаичного федерального референдума» была выдвинута в 20 регионах России и везде получила отказ региональных законодательных собраний.

Однако представители ассоциации «Голос» подали иски в Конституционный суд Российской Федерации на Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», позволявший регионам отменять абсолютно все выборы глав, включая глав даже маленьких поселений. 1 декабря 2015 г. Конституционный суд принял постановление, в котором определил, что выборы и назначение регионами мэров больших городов (городских округов) – это законно, как и назначения глав районов и крупных городских поселений. Но регулирование сел и маленьких городских поселений есть нарушение Конституции. Таким образом, был достигнут первый положительный результат.

Для инициирования референдума необходимо предпринять несколько шагов. Для начала нужно создать инициативную группу, состоящую либо из беспартийных граждан, либо из членов совета регионального отделения какой-либо политической партии, которая действует в данном регионе. Количество членов группы варьируется в разных российских

регионах: от 20 до 500 членов. На совете принимают ходатайство и передают его в региональный избирком, у которого есть 15 дней для того, чтобы принять решение. Комиссия не уполномочена рассматривать суть вопроса, выносимого на референдум, она может проверять только технические детали – в порядке ли паспортные данные заявителей, живут ли они в данном регионе. В случае сопротивления избирательных комиссий и их попыток помешать инициативе граждан инициативная группа может обратиться с жалобой в Центризбирком или с иском в областной суд.

Второй шаг – это рассмотрение инициативы в законодательном собрании региона на предмет соответствия вопроса, выносимого на референдум, федеральному закону и Конституции Российской Федерации. Если законодательное собрание признает вопрос референдума законным либо если это признает суд, тогда документы вновь передаются в избирком, который регистрирует инициативную группу. Инициативная группа назначает уполномоченного по финансовым вопросам, открывает счет, со счета оплачивает подписные листы и т. д. Требуется собрать от одного до двух процентов подписей избирателей региона – в зависимости от местных законов. Как показывает практика, собрать их в течение месяца вполне реально. Несмотря на недоверие отдельным политикам, подписи за проведение референдума о всенародных выборах россияне готовы ставить легко [11]. В случае успешного сбора подписей назначается дата голосования.

Серию региональных референдумов их инициаторы называют «мозаичным федеральным референдумом», поскольку они создают общую мозаику прямого участия масс в политике. С учетом того, что российское законодательство разрешает и даже поощряет совмещение выборов федерального уровня (парламентских или президентских) с региональными референдумами, у их инициаторов появляется вполне реальный шанс достичь своих целей.

Вместе с тем существуют обстоятельства, создающие, помимо формально-правовых, достаточно серьезные препятствия к укреплению процедуры локальных референдумов на российской почве. Исследования показывают, что постсоветская Россия отличается от других европейских стран существенным дефицитом «открытости в доверии», что, помимо прочего, тормозит развитие социальной активности, солидарности, в том числе и в местных (локальных) сообществах и становление гражданского общества [12, с. 247]. «Значимым можно считать почти полное отсутствие упоминания делиберативных практик, т. е. институционализированных механизмов взаимодействия внутри сообществ, не связанных с властными взаимодействиями», – отмечают российские исследователи [там же].

Иными словами, состояние локальных идентичностей не дает оснований для оптимистической оценки потенциала политической солидарности во многих российских городах: исследователям не удалось обнаружить значимой корреляции между элементами городских локальных идентичностей и склонностью граждан к солидаризации [там же, с. 257]. Однако в случае формирования обширного потенциала недовольства автономная от власти политическая солидарность может сформироваться очень быстро. В силу этого необходимо выстраивание гражданского диалога как неперемного условия для формирования широкой коалиции за политические перемены. В противном случае возрастают риски спонтанной политической мобилизации, чреватой деструктивными конфликтами и политической дестабилизацией региональной и федеральной политической системы.

В современном мире, переживающем масштабные процессы глобализации и «цифровой революции», отмеченном стремлением национальных государств повысить конкурентоспособность, вновь возникает вопрос о ценности местной демократии и соотношении государственной власти и местного самоуправления. Именно местная демократия считается одним из базовых условий упрочения демократического политического режима, охватывающего все стороны жизни современного общества. Ключевыми для демократии принципами являются общественный контроль и политическое равноправие, которые могут быть наиболее эффективно реализованы в небольших группах и сообществах, где каждый обладает правом высказывать свою точку зрения и свободно голосовать [13, с. 43]. Но различные точки зрения, как и интересы, могут не совпадать. Отсюда необходимо находить компромиссные решения, не доводить дело до ситуации, когда несогласие и недовольство охватывают широкие слои населения, угрожая стабильности государства как системы. Противовесом такой угрозе могут стать только развитые политические институты, обладающие широкой поддержкой населения и проводящие в жизнь решения, отвечающие его интересам.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Крастев И.* Управление недоверием / И. Крастев ; пер. с англ. А. А. Ожигановой. – М. : Европа, 2014. – 128 с.
2. *Комаровский В. С.* Бедность и неравенство как угроза стабильности и устойчивого развития России /

В. С. Комаровский // Россия в условиях новой политической реальности : стратегия и методы развития : материалы Всероссийской научной конференции РАПН / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной и др. – М. : Проспект, 2016. – С. 146–148.

3. *Merkel W.* Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff / W. Merkel. – Mode of access: by-nc-nd/3.0/de/Autor:Wolfgang Merkel fuer Aus Politik und Zeitgeschichte/bpb.de (APuZ 40 – 42/2016)

4. *Крауч К.* Постдемократия / К. Крауч ; пер. с англ. Н. В. Эдельмана ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 192 с.

5. *Demokratie neu starten – Arena Analyse 2017 / Walter Osztovics, Andreas Kovar, Bettina Fernsebner – Kokert.* Wien, Kover ent Partners. – 76 S.

6. *Partizipative Medienkulturen. Positionen und Untersuchungen zu verandern. Formen offentlicher Teilhabe.* Biermann R., Fromme J., Verstandig D. (Hrsg.). – Springer, 2014. – VI.

7. *Pelinka A.* Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept / A. Pelinka // Printquelle : SMS – Rundschau, Heft 2, 1999. – S. 109–119. – Mode of access: www.demokratiezentrum.org

8. *Слатинов В. Б.* Отмена прямых выборов мэра Воронежа : логика упрощения / В. Б. Слатинов. – Режим доступа: https://abireg.ru/n_56830.html

9. *Иванов В.* Процесс обсуждения запущен (инициативу депутатов по выборам мэра обсудят горожане) / В. Иванов // Коммуна. – 2016. – 28 окт. – С. 2.

10. *Кольба А. И.* Принципы политического управления городскими конфликтами / А. И. Кольба // Россия в условиях новой политической реальности : стратегия и методы развития : материалы Всерос. науч. конф. РАПН / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной и др. – М. : Проспект, 2016. – С. 145–146.

11. *Мартынов К.* Мэра все хотят избирать сами, даже если Крым наш / К. Мартынов // Новая газета. – 2017. – 15 авг. – С. 2–3.

12. *Евстигфеев Р. В.* Городские локальные идентичности и потенциал политической солидаризации Р. В. Евстигнеев [и др.] // Символическая политика : сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. : отд. полит. науки ; редкол.: О. Ю. Малинова и др. – М., 2016. – Вып. 4: Социальное конструирование пространства (Сер.: Политология). – С. 245–258.

13. *Грибанова Г. И.* Ценности местной демократии в современном мире / Г. И. Грибанова // Идеи и ценности в политике. Политическая наука: ежегодник-2015 / Российская ассоциация политической науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Политическая энциклопедия, 2015. – С. 41–55.

*Воронежский государственный университет
Глухова А. В., доктор политических наук, профессор,
заведующая кафедрой социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43*

*Voronezh State University
Glukhova A. V., Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Sociology and Political Science Department
E-mail: soc@hist.vsu.ru
Tel.: 8 (473) 221-27-43*