

ЦЕНТР, РЕГИОНЫ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ*

Аннотация. Местное самоуправление является одним из важнейших элементов, обеспечивающих устойчивость современных общественно-политических систем. Перспективы местного самоуправления связаны с развитием новых механизмов межуровневого взаимодействия и гражданского участия, которые в данной статье рассматриваются в сравнительно-историческом аспекте европейского и российского опыта.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное управление, многоуровневое управление, гражданское участие, европейские страны, Российская Федерация.

I.Trofimova

The institute of sociology of RAS

CENTRE, REGIONS AND LOCAL GOVERNMENT: TRANSFORMATION OF RELATIONS

Abstract. Local self-government is one of the major elements providing stability of modern political systems. The author regards the prospects of local self-government are connected with the development of new mechanisms of multi-level interactions and civil participation in the light of comparative historical study of European and Russian experience.

Key words: local government, administrative and territorial government, multi-level government, civil participation, European countries, Russian Federation.

Социально-политические изменения. Местное самоуправление является важнейшим элементом в системе территориальной организации власти и управления, поэтому любые трансформации этой системы влияют на статус местного самоуправления самым непосредственным образом. Как в большинстве европейских стран, так и в нашей стране за последние три десятилетия произошли крупномасштабные административно-территориальные реформы.

Радикальный характер преобразований и сложность стоящих при этом задач требовали создания устойчивой и в то же время гибкой системы управления, в которой каждый уровень должен нести свой объем ответственности и полномочий. При такой организации идеология патернализма как всеобъемлющей опеки государства над своими территориями и гражданами уступила место представлениям о множественности и разнородности субъектов управления. Не случайно практически одновременная и повсеместная трансформация системы управления получила определение «управленческой революции». Происходит все большее горизонтальное и вертикальное разделение управленческой деятельности, вырабатываются новые, более эффективные формы социально-политического взаимодействия. Сегодня в развитых демократических

* © Трофимова И.Н.

странах процесс выработки и реализации государственной политики похож на своеобразную политическую мозаику из взаимосвязанных политик, программ и проектов всех уровней [Rieper O., Toulemonde J., 1997, VII].

Изменилось значение местного самоуправления. Появились новые формы институционализации коллективной деятельности, когда местное сообщество становится главным местом выявления различного рода проблем. Усилилось противоречивое влияние на местную политику различных формальных и неформальных групп интересов. Получили развитие новые процедуры формулирования и понимания местных интересов, не имеющих связи или противоречащих общегосударственным целям. При этом в европейских странах сохранилось традиционно пристальное внимание к проблеме адаптации индивидов и отдельных социальных групп в новых условиях многоуровневой организации жизни. Новые социальные движения, расширение политического и общественного спектра, перераспределение ролей между политическим и социальными институтами стали рассматриваться как условия для создания благоприятной местной среды.

При всей внешней схожести и актуальности задач по совершенствованию системы управления предпосылки, характер и результаты реформ в этой области существенно отличались в отдельных странах. Но если в европейском регионе наблюдается общая, достаточно устойчивая, тенденция к повышению роли местного самоуправления, то в нашей стране с конца 1990-х гг. отмечается заметный спад муниципальной активности. Объяснение тому видится в особенностях эволюции системных взаимосвязей местного самоуправления с центральной и региональной властью.

Теоретические подходы. Среди множества подходов к изучению взаимоотношений между центром, регионами и местным самоуправлением сегодня наибольший интерес вызывают социально-политические концепции. При этом как в теоретических исследованиях, так и в политической практике отчетливо заметен переход от концепта доминирующего центра и четкого распределения полномочий к концепту множественности акторов управления и их кооперации. В рамках общественно-политической модели управление – это постоянное и активное взаимодействие государства и гражданского общества, обеспечивающее адаптацию управленческих механизмов в условиях растущей сложности и динамики современного общества, разнообразия социальных проблем. Очевидно, что наиболее активно взаимодействие государства и общества происходит на местном уровне, независимо от национальных особенностей сложившейся системы управления. Чем активнее участие граждан в местном самоуправлении, тем более самостоятельную роль играет данный институт публичной власти во взаимодействии с центром и регионами.

Исследователи выделяют несколько видов и способов публичного управления: самоуправление (selfgoverning), соуправление (co-governing или intergovernance), иерархическое управление (hierarchical governing) и смешанное управление (mixed-mode governing) [Governance and the public sector 2005, 75-76]. Самоуправление – это основная форма деятельности общественного сектора. В соуправлении смешаны различные формы горизонтальных и вертикальных отношений, но горизонтальные структуры тем не менее доминируют. Сегодня все большее распространение получает «смешанное управление», обусловленное признанием взаимозависимости основных общественных инс-

титуттов. Взаимодействие при этом складывается на основе принципа «как будет лучше решать социальные проблемы»: гражданское общество хорошо управляется с разнообразием, рынок – с динамическими аспектами, публичный сектор (государство) – с комплексностью современного общественного развития. При современной многоуровневой системе востребованным оказывается взаимодействие всех уровней и видов управления.

Роль местного самоуправления в отношениях с центром и регионами определяется самой природой данного института. Большая часть деятельности общественного сектора и общественных интеракций имеет самоуправленческую природу. В любом виде публичного управления местное самоуправление выступает как один из важнейших субъектов, способный специфическим образом регулировать интересы отдельных граждан, местного сообщества, региона и государства в целом. В отличие от традиционных институтов репрезентативной демократии (выборы, партии) местное самоуправление в наибольшей степени отражает повседневную действительность и общественную динамику. Чем более задействовано местное самоуправление в выработке и реализации государственной политики, тем менее авторитарными и более кооперативными становятся управленческие отношения. Местное самоуправление становится институтом трансляции и первичной управленческой интерпретации запросов общества.

В данном контексте местное самоуправление является одним из важнейших элементов, обеспечивающих устойчивость общественно-политической системы. Местное самоуправление воплощает в себе диалектику управления и самоуправления, организации и самоорганизации, а в широком смысле – диалектику взаимоотношений государства и общества. Двойственная природа местного самоуправления говорит о том, что как институт оно может развиваться и функционировать в достаточно широком диапазоне возможностей – в тех пределах, до которых может прийти та или иная система или подсистема в своем развитии или деградации, не создавая при этом опасности распада всей системы.

Европейский опыт. Эксперименты по реформированию системы публичного управления сегодня находятся на подъеме, но существенно различаются в отдельных странах. Например, Великобритания с самого начала реформ ориентировалась на внедрение рыночных методов управления, принципов нового менеджмента, децентрализации и неокорпоративизма. Во Франции, напротив, приходилось преодолевать сильные патерналистские настроения как среди граждан, так и на местах. В скандинавских странах обнаружилось серьезное противоречие между идеологией социального равенства и политикой повышения роли муниципалитетов. Решение социальных проблем в большей степени увязывается с деятельностью органов местного самоуправления и в контексте взаимоотношений с отдельными и гражданами и группами, а не с государственными структурами. На фоне неоднозначных и противоречивых тенденций локальная демократия в скандинавских странах продолжает играть важную роль.

В европейских странах реформы управления осуществлялись в условиях нарастания социальных проблем. Безработица, бедность, экология, общественная безопасность – вот основные проблемы, с которыми пришлось столкнуться региональным и местным органам управления, и решение которых

виделось невозможным без взаимодействия государства и гражданского общества. Возникли новые процедуры формулирования общей пользы, иногда вне связи с общегосударственными или секторными целями. Например, в сфере социальной политики новым странам-членам для ЕС предписана единая схема борьбы с бедностью на основе широкого партнерства, включая национальные, региональные и локальные власти, социальных партнеров и заинтересованных групп. Таким образом, вступление и равноправное членство в ЕС может потребовать корректировки интересов национальных правительств и местных сообществ, предпринимательских и общественных структур. Отчасти поэтому реформа управления в бывших социалистических странах реализовывалась с переменным успехом.

Из всех европейских стран с наиболее сходными с Россией по сложности проблемами столкнулась Германия, где процессы внутренней интеграции происходили одновременно с интеграцией в рамках Евросоюза. Перед германским обществом, особенно в новых федеральных землях, возникли неизвестные до этого времени социально-экономические проблемы. Новые федеральные земли стали своего рода экспериментальной площадкой, испытав на себе влияние общеевропейской политики и политики федерального центра. И в том, и в другом случае местное самоуправление предполагалось усилить за счет привлечения знаний и опыта членов местных сообществ, но не за счет верхних уровней управления [Dorf M.C., Sabel C.F. 1998, 267-273].

В значительной степени повышение роли местного самоуправления стимулировалось самим государством в лице органов управления всех уровней. При этом активизирующая роль государства проявлялась в самых различных областях: от выборов до бюджета, вернее, той части муниципального бюджета, который формируют и исполнение которого контролируют граждане. В 2005 г. в Европе насчитывалось 55 гражданских бюджетов, из них 10 – в Германии. Например, в Лихтенберге, одном из городских районов Берлина, гражданский бюджет был впервые представлен в 2006 г. и составил 120 тыс. евро, или 6% от общего бюджета. В его обсуждении приняли участие 1,6% населения округа. Это, конечно, не много, но следует учесть, что было выдвинуто 367 предложений, 42 из них были рассмотрены и 37 приняты на окружном собрании депутатов. При этом все предложения касались решения социально значимых проблем: поддержки пенсионеров, молодежной занятости, развития спорта, здравоохранения, культуры и образования. По образному выражению одного из исследователей, группы горожан превратились в своеобразные «картофельные партии» в том смысле, что «достали из своих погребков и чуланов», казалось бы, незначительные, но весьма актуальные темы для обсуждения [Францке Й. 2008, 1-14]. При всех трудностях, плюсы гражданского бюджета очевидны: лучшее информирование граждан о местных проблемах и перспективах развития; большая прозрачность в местном бюджете; повышение активности граждан и ответственности власти; развитие опыта социального взаимодействия.

В целом можно сказать, что в результате «управленческой революции» в отношениях между центром, регионами и местным самоуправлением традиционные стили и методы стали существовать бок о бок с новыми подходами, делая эти отношения более комплексными. При этом местное самоуправление не только сохраняет свою актуальность, но приобретает новое значение, обес-

печивая устойчивость всей системы многоуровневого управления посредством вовлечения граждан в решение социально значимых проблем.

Российский опыт. Становление местного самоуправления в нашей стране пришлось на 1990-е гг. и происходило в условиях кризиса государственного управления, одним из результатов которого стали распад СССР и последовавший за ним «парад суверенитетов» бывших союзных и автономных республик. Обретение последними в 1991 г. статуса национально-государственных образований в составе Российской Федерации вызвало цепную реакцию, приведшую к усилению региональной власти. Но в силу ряда факторов (национально-территориальная структура, асимметричность федеративного устройства, межрегиональная дифференциация, отсутствие комплексного и системного подхода к решению национальных и региональных проблем и др.) возникла проблема сохранения единства и целостности государства. Как отмечают исследователи, в федеративных системах позиция центральной власти в межуровневых управленческих отношениях в целом слабее, и региональные власти могут «схватить» власти больше, чем в унитарных государствах [Ross С. 2008, 15]. В этих условиях местное самоуправление во многом способствовало поддержанию баланса в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации.

Органы местного самоуправления отчасти компенсировали слабость центра, отчасти сдерживали региональную власть, приняв на себя практически всю ответственность за обеспечение жизнедеятельности населения. Несмотря на трудности, в 1990-е гг. был наработан очень важный и полезный опыт, который впоследствии оказался не востребованным. Речь идет о таких характеристиках деятельности органов местного самоуправления, как оперативность, рациональность, предприимчивость, новаторство. Иногда за этим скрывались правонарушения, но в целом открытость местной власти для населения была гораздо больше, чем сегодня.

До конца 1990-х гг. реформы управления в Европе и России имели общую направленность – децентрализация и повышение эффективности каждого уровня власти за счет внедрения новых механизмов взаимодействия и широкого участия граждан в местном самоуправлении. В нашей стране социально-политические коммуникации на местном уровне активно развивались именно в этот период. Самоорганизация и коллективная деятельность населения рассматривалась как необходимое условие большего удовлетворения интересов отдельных групп – инвалидов, многодетных семей, неполных семей, пенсионеров. Развивались контакты власти и бизнеса, что делало деятельность и тех, и других более открытой, доступной для взаимного согласования. Экономическая целесообразность толкала органы местного самоуправления и бизнес к взаимодействию, например, в долевым управлении объектами муниципальной собственности, созданию муниципальных банков и фондов, во взаиморасчетах и т.п. Существовала определенная конкуренция и внутри самой местной власти. Так, программы экономического блока (производство и развитие) и социального блока (потребление) конкурировали за ресурсы, и в этом была определенная динамика и баланс сил. Создавались структуры с функциями организации и развития социальных коммуникаций. Таковыми были комитеты общественного (территориального) самоуправления, нередко совмещавшие в себе административные и общественные полномочия. Регулярно проводились встречи с населением, как на предприятиях, так и по месту жительства (го-

родских районах, кварталах). Таким образом, активизация муниципальной деятельности способствовала поддержанию социальной стабильности и устойчивости системы управления в целом.

Однако децентрализация управления в сочетании с рыночной реформой привела к негативным последствиям, прежде всего, к снижению управленческой способности государства. В отсутствие демократических традиций реформа управления проводилась в соответствии с теми представлениями, которые преобладали накануне падения коммунистического режима в стране. Приватизация лишила социальных гарантий не только трудовые коллективы большинства предприятий, но и целые местные сообщества, вынуждая искать поддержку у региональной власти. В целом можно согласиться с выводами А. Эванс о том, что особенности современного местного самоуправления в России объясняются следствием решений, принятых посткоммунистическим руководством страны, включая методы и содержание экономических реформ [Evans A.V., 2000 114-133]. Это привело к неудовлетворительным результатам как для возрождающейся местной экономики, так и для утверждения демократии на местном уровне.

В России, так же как и в Европе, процесс децентрализации управления сопровождался различными экспериментами, появлением новых форм общественной самоорганизации и взаимодействия на местах. Однако влияние этого фактора на развитие местного самоуправления видится незначительным. События последних почти двух десятилетий показали, что гораздо в большей степени перспективы развития местного самоуправления зависят от характера отношений между центром и регионами. Преобразования 2000-2008-х гг. привели к усилению центра и подавлению политических амбиций регионов, что в корне изменило отношение к местному самоуправлению. Данный этап можно обозначить как централизованная регионализация, содержанием которой стало уже не политическое, а скорее гео- и социоэкономическое определение регионов. Возникло понимание общности региональных и местных интересов, но в то же время усилилась зависимость местной власти от власти региональной. В отличие от развитых демократий, в России управленческие отношения в большей степени стали представлять собой закрытую кооперацию [Decentralization and local democracy in the world 2009, 106]. При этом федеральные и региональные государственные институты и органы местного самоуправления имеют договоренности о кооперации и объединенном участии в специальных программах, эти отношения являются непрозрачными и недоступными для контроля и влияния общественности. Реальная политика в российских регионах и на местах всегда была детерминирована центральным правительством и той частью официальных лиц, которые напрямую контактировали с регионами и городами.

Таким образом, реформы в России и европейских странах по своим целям имели много общего. Местному самоуправлению в этих преобразованиях отводилась значительная роль по обеспечению устойчивости и стабильности всей системы управления, прежде всего за счет реализации его социально-политического потенциала. В Европе местное самоуправление не только сохранило свою автономию в отношениях с центральной и региональной властью, но и приобрело новые качества, необходимые для организации жизнедеятельности местных сообществ в современных условиях. В нашей стране значение мест-

ного самоуправления в ходе реформ изменилось: инструмент поддержания баланса сил между центром и регионами в период радикальных реформ и низкой уровень в «вертикали власти» в период политической стабильности. При ограничении развития потенциала местного самоуправления неизбежно будут нарастать противоречия, которые потребуют своего решения через некоторое время.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Францке Й. Новые формы участия граждан в принятии решений на местном уровне. Европейский и немецкий опыт. М.: Центр «Социальное партнерство», 2008.
2. Decentralization and local democracy in the world. First global report by United Cities and Local Governments. 2008. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2009.
3. Dorf M.C., Sabel C.F. A constitution of democratic experimentalism // Columbia Law Review. 1998. V.98(2).
4. Evans A.B. Economic resources and political power at the local level in post-Soviet Russia // Policy Studies Journal. 2000. V.28(1).
5. Governance and the public sector. R. Hodges (ed.). Budmin: MPG Books Ltd., 2005.
6. Rieper O., Toulemonde J. Politics and practices of intergovernmental evaluation. New Brunswick: Rutgers – The State University, 1997.
7. Ross C. Urban Politics and Democratisation in Russia. NY: Rutledge, 2008.