

ПОЛИТОЛОГИЯ

Трофимова И.Н.

КОММУНИКАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Реформа местного самоуправления в нашей стране является частью модернизации всей социально-политической системы. Направленность реформы зависит от коммуникативного взаимодействия различных социальных групп, в процессе которого формируется смысл местного самоуправления как одного из институтов публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, модернизация, государственная политика, политические элиты, гражданское общество.

В свете особенностей развития местного самоуправления как в исторической ретроспективе, так и в последнее десятилетие обращает на себя внимание маятниковый характер реформирования публичной власти в нашей стране. О том, что в начале 2000-х гг. конфигурация власти претерпела значительные изменения, говорят многие отечественные и зарубежные исследования. Оценивая начало, ход и результаты реформы местного самоуправления в соотнесении с другими реформами, прежде всего рыночной, можно отметить, что основной логикой преобразований была адаптация государства в условиях проводимой им же самим модернизации всей социальной системы. Приступая к реформе политических, социальных и экономических институтов, государство получает возможность перенастроить свои взаимосвязи с окружающей средой. Происходит самореферирование социальной системы в конкретных условиях и взаимная настройка ее отдельных элементов [1].

История нашей страны свидетельствует, что обращение к проблеме местного самоуправления всегда было связано с попыткой совершенствования управления регионами и местными сообществами. Несмотря на различное идеологическое обоснование, реформирование этой сферы сопровождалось увеличением числа субъектов управления и собственно переходом к самоуправлению территории. Ряд исследователей отмечают, что центральная власть испытывает потребность в других политических субъектах лишь тогда, когда она не является самодостаточной, если же она получает возможность обрести самодостаточность, то первым делом она освобождается именно от этих субъектов [2]. В то же время данное объяснение кажется неполным ввиду того, что центральная власть не является абстрактным политическим институтом. Центральная власть является частью политической системы, испытывает на себе влияние других систем, находится в сложном и противоречивом взаимодействии с подсистемами. Видится, что местное самоуправление, прежде всего, актуализирует проблему взаимодействия между субъектами публичной власти

* © Трофимова И.Н.

как по вертикали, так и по горизонтали по поводу объема властных полномочий и их реализации. В контексте реформы местного самоуправления коммуникативное взаимодействие выступает также в качестве средства воспроизводства и функционирования институциональных и системных характеристик общества в целом.

Конституирующая функция коммуникационных процессов выражается в вырабатываемых людьми моделях знания и поведения, которые отражают характер и содержание социальных отношений. Например, представление о местном самоуправлении становится реальностью потому, что бытие общества отождествляется с миром смыслов и значений, воплощающих соседство, взаимопомощь, солидарность и т.п. Носителями этих смыслов выступают конкретные индивиды и их сообщества. Наиболее адекватно идея местного самоуправления должна быть воспринята на уровне местного сообщества. Именно на этом уровне интересы индивидов максимально сближены, их деятельность практически взаимообусловлена по причине более непосредственных коммуникаций в ходе обмена товарами, услугами, информацией. Местный социум – это особое смысловое пространство, которое создается коллективными представлениями об организации повседневной жизни по месту жительства и которое объединяет в единое целое противоречивые, казалось бы, представления об общем и частном, далеком и близком, прошлом, настоящем и будущем.

Инкорпорирование в данное смысловое пространство нового значения, например, местное самоуправление как ответственность за принятые решения, требует времени и накопления определенного социального опыта. Как показали события 1990-х гг., принятие соответствующего законодательного акта еще не обеспечивает немедленной реализации права на местное самоуправление, напротив, усугубляет существующие противоречия. Процесс сознательной переработки смысла преобразований, включающий общественные дискуссии, голосование, обсуждение в СМИ и т.п., занимает длительное время, но без этого любая реформа теряет социальную базу и обречена на провал.

Несмотря на то, что реформа местного самоуправления затронула различные стороны бытия местного сообщества, суть ее сводилась к увеличению числа политических субъектов и дроблению полномочий субъекта монопольной власти. Так, в начале 1990-х гг. уточнялись и конкретизировались существующие практики самоуправления, которые к этому времени приобрели в большей степени декларативный характер. Осуществлялась попытка наполнить форму реальным содержанием: реализовать принцип разделения властей на исполнительную и законодательную ветви, разделить полномочия между уровнями власти, наконец, повысить самостоятельность и ответственность региональных и местных властей за развитие подведомственной территории.

Зарождающаяся новая муниципальная система концентрировала в себе сложнейшие социально-политические проблемы переходного периода, отражала его противоречивость, незавершенность многих процессов и ситуативность принятых решений. Во многом это объясняется тем, что число политических субъектов значительно увеличилось, но их взаимоотношения не регулировались ни традициями самоуправления, ни политической культурой, ни нормами права. Кроме того, политическая элита на всех уровнях не была единой в оценке перспектив и хода реализации реформы. При этом ситуация в нашей стране усугублялась размерами территории и неравномерностью развития ре-

гионов, что давало повод местной элите по-своему интерпретировать события и выстраивать отношения как с федеральным центром, так и внутри региона. При всей активности политической жизни в регионах в первой половине 1990-х гг. можно сказать, что совокупные личностные ресурсы сторонников реформ для осуществления демократических преобразований оказались недостаточными.

Очевидно, если властная элита осуществляет реформы, то она должна быть адекватной смыслу реформ, должны быть адекватными ее личностные ресурсы (образование, профессионализм, моральные ценности, культура). Но развитых и консолидированных субъектов, способных стимулировать демократическую трансформацию общества, после распада СССР не было. Постсоветская политическая элита не смогла выработать консолидированное представление об общем интересе и соответствующей ему реформаторской стратегии. В то время как в Восточной Европе трансформация, собственно, начиналась с создания таких политических систем, которые воплощали достигнутое исходное согласие национальных элит относительно общего интереса и общей стратегии развития, т.е. национальную идеологию [3].

Актуальным для нашей страны можно считать мнение исследователей о том, что не поддаются модернизации такие государственные системы, которые для своей стабилизации использовали укрепление вертикали власти, а не поиск общенационального согласия [4]. Для развития общества необходимо сочетание как управления, так и самоуправления, что выражается в коммуникативном взаимодействии между государственными и общественными институтами.

Интересный взгляд по вопросу конкуренции политического управления и общественного согласия выразил известный апологет рыночной экономики и либерального общества М.Фридман. По его мнению, использование политических каналов управления неизбежно, но в современных условиях оно не гарантирует стабильного общества и грозит ослаблением социального единства. Ослабление это будет минимальным, если согласие по поводу совместных действий должно быть достигнуто лишь по узкому кругу вопросов, на которые люди в любом случае имеют общие взгляды. Любое расширение круга вопросов, по которым необходимо достичь ясно выраженного согласия, еще больше напрягает тончайшие нити, связывающие общество в единое целое. Если дело дойдет до проблемы, которая затрагивает людей глубоко, но по-разному, это может разрушить общество [5].

Очевидно, что местное сообщество олицетворяет максимальное разнообразие интересов, но понимание этого в то же время является основой для поиска механизма их согласования. Сознание сопричастности к единому общественному целому не только в государственно-политическом смысле, но, что еще важнее, к единому территориальному, экономическому, культурно-историческому и духовно-ценностному пространству является основой социальной стабильности как на местном уровне, так и в масштабах всей страны.

Исследователи общественного мнения фиксируют, что раскол российского общества по идейно-политическим основаниям, определявший вектор политических трансформаций в первой половине 1990-х гг., постепенно сменился в начале XX в. идейно-политическим синтезом [6]. Это означает, что политическая полисубъектность сменилась общенациональной субъектностью.

Но сложившаяся ситуация, конечно, не повторяет ситуацию времен застоя, сложившейся накануне перестройки. Синкретизм массового сознания сегодня находится в противоречии с индивидуализацией общественного бытия, что выражается в нежелании и неспособности современных россиян выстраивать социальные связи и проявлять общественную солидарность. Такая ситуация чревата тем, что, какие бы позитивные преобразования ни предлагала центральная власть, их смысл не будет воспринят адекватно, следовательно, их реализация будет крайне проблематичной.

Что касается реформы местного самоуправления, то уже в 1993 г., как отмечалось во многих СМИ, появились разговоры о кризисе системы местного самоуправления. Примерами тому могли служить следующие факты: снятие с себя полномочий председателей Советов и глав местной администрации, разочарование в возможности органов местного самоуправления решать какие-либо проблемы своих территорий, сложение народными депутатами своих полномочий в связи с переходом в местные администрации, выражение народными депутатами недоверия главам местных администраций. Право местного самоуправления как легитимная субъективация местного сообщества не получило своей реализации.

Системный характер преобразований, частью которых была реформа местного самоуправления, актуализирует и проблему взаимодействия управления и самоуправления как двух способов регулирования социальных процессов. Ряд исследователей выделяют такое явление, как «управляемая самоорганизация», которая особенно актуальна в кризисные периоды, когда старые структуры управления разрушаются, а объективная необходимость легитимного управления усиливается [7]. Ограничение самоуправления и самостоятельности политических субъектов вызвано стремлением уменьшить негативные аспекты путем придания им статуса организованных и разрешенных. Поэтому относительное, временное невмешательство, периодически сменяющееся стимулирующими или пресекающими воздействиями, можно определить как одну из возможных форм легитимного управления самоорганизацией. Процесс реформирования выглядит как процесс становления баланса между управлением и самоуправлением, а в более широком смысле – между государством и обществом.

Процесс становление баланса – это также взаимодействие элементов системы. Государство делится своими полномочиями с обществом и получает новые образцы социальной самоорганизации и самодеятельности. В свою очередь общество получает возможности для более полной реализации своих интересов, но и прилагает усилия для выполнения тех функций, которые раньше исполняло государство. Конечно, это не следует понимать буквально как некие «бартерные» отношения. Речь идет о взаимодействии смыслов, которое приводит к новому, более адекватному пониманию современной ситуации. При этом субъектно-диалогичное понимание взаимоотношений государства и общества формирует их коммуникативную комплексность, единство в разнообразии и противоположности.

Проблему соотношения централизации-децентрализации политической власти можно проводить и до ее логического конечного элемента – индивида. Если общество в лице своих членов ждет решения своих проблем от власти, персонифицированной в образе высшего должностного лица государства, и не

испытывает потребности в обретении собственной политической субъектности, то и власть начинает тяготеть к выстраиванию административной вертикали поверх общества. В результате этого происходит пореформенная консервативная стабилизация путем усечения субъектности институтов, созданных в предшествующий период, т.е. в ходе реформ. Можно сделать вывод, что при реформах децентрализация сопровождается увеличением субъектов публичной власти, а при контрреформах – централизации – число политических субъектов усекается.

Очевидно, что наличие многих субъектов публичной власти связано с проблемой дезорганизации жизни общества. Характерной видится ситуация середины 1990-х гг., например, организация таможен на границе регионов и соседних районов, не говоря уже о криминальном переделе территорий. С позиций сегодняшнего дня это кажется абсурдным, но имеет свое объяснение с точки зрения синергетики. В синергетике порядок понимается как макроскопическая упорядоченность при сохранении микроскопической молекулярной разупорядоченности, т.е. порядок на макроуровне вполне мирно уживается с хаосом на микроуровне (детерминистический хаос) [8]. Сложные нелинейные системы, к которым относятся и социальные системы, имеют тенденцию к спонтанному распаду, если различные элементы и части системы по-разному реагируют на внешние воздействия, о чем говорит М.Фридман (см. выше). Чтобы избежать распада, система вынуждена переходить в новый режим функционирования – режим сохранения порядка, а это приводит к постепенному «закрыванию» системы, преобладанию однородности внутри нее. Но до тех пор, пока система открыта, существует возможность перехода системы к новому этапу самоорганизации. Открытость системы в широком смысле означает наличие в ней взаимодействия со средой, обмена веществом или энергией. Сущность социального управления как раз и заключается в социальном регулировании, т.е. поддержании динамического равновесия, которое выражается в единстве устойчивости и изменчивости социальной системы.

Вышедший из-под контроля, не поддающийся управлению процесс изменений на уровне отдельных территорий вызвал необходимость навести порядок и на микроуровне, в том числе и на уровне местного самоуправления. С точки зрения технологии управления, построение властной вертикали привело к оформлению такого режима, при котором отсутствуют четкие границы между автократией и демократией, построенной на широком консенсусе. В результате удалось сохранить контроль как за счет сокращения самостоятельности территорий, так и за счет преодоления заторможенности управленческих процессов [9]. Однако это не снимает проблемы организации местного самоуправления. Невозможность или неспособность удерживать динамическое равновесие ведет к тому, что власть создает субституты, и это находит свое отражение в одностороннем характере коммуникационного взаимодействия. Постепенное исключение населения из процесса принятия решений характеризуется исследователями как демобилизационный проект во взаимоотношениях власти с обществом [10]. Следовательно, стратегия по увеличению числа политических субъектов может рассматриваться как мобилизационный проект, и, судя по терминологии, в этом есть не только социальный, но и глубокий экономический смысл.

Проблема субъектности местного самоуправления видится также в том,

что наделение правами, по сути, означает превращение объекта в субъект. Местное сообщество становится активным участником политических процессов, что неизбежно вносит в процесс управления неопределенность. Когда самостоятельность объектов начинает доминировать, создается впечатление утраты порядка и возникновения хаоса – наступает бифуркация [11]. Недостаточно развитый институт местного самоуправления является для центральной власти элементом беспорядка, хаоса. В силу огромной территории, неравномерного распределения человеческих и природных ресурсов, прерывистости истории, многоуровневого и асимметричного административно-территориального деления, угроз глобального и геополитического характера процессы децентрализации неизбежно будут сменяться централизацией.

Такие характеристики социальной системы, которые свидетельствуют о полисубъектности публичной власти – гражданское общество, местное самоуправление, федерализм, политические партии – в российских условиях сопряжены с тенденцией создания политических субститутов. Проблеме институциональной имитации в России посвящены многие исследования. Главное видится в том, что институциональная имитация потенциально содержит в себе возможность разрыва социально-политического пространства страны. Для преодоления этой угрозы необходим диалог, взаимодействие, условием которого является наличие:

- субъектов (индивиды и их группы);
- общих ценностей субъектов;
- возможности артикулировать, транслировать частные интересы субъектов.

Реальная практика местного самоуправления в нашей стране показала, что для того, чтобы не было противоречий между государственным управлением и местным самоуправлением, необходимо растить и совершенствовать субъект местного самоуправления – местное сообщество. Качество и потенциал местного сообщества не всегда соответствуют поставленным перед ним задачам. Между субъектами, процесс институционализации которых не завершен, взаимодействие носит спонтанный, ситуативный характер. Субъекты зачастую не осознают свои интересы и взаимосвязь с интересами других акторов, что препятствует развитию и укреплению институтов. Задача государства – создавать благоприятные условия для роста человеческого и общественного потенциала. Институты развития, которым сейчас уделяется повышенное внимание, не смогут возглавить инновационное развитие всей страны при низком качестве институтов, выражающих идею полисубъектности публичной власти, прежде всего, местного самоуправления.

Как справедливо отмечает В.Остром, именно на примере институтов местного самоуправления люди узнают о трудностях и опасностях, связанных с коллективными действиями, лучше понимают, как их общие интересы влияют на качество жизни [12]. Возможность большинства людей активно участвовать в деятельности местных сообществ является основой для обретения опыта социального взаимодействия. Это в свою очередь гарантирует развитие института местного самоуправления как важной части в системе публичной власти. В основе демократической организации общества должны быть не процедуры оформления воли большинства, т.е. победы и игнорирование мнения других, а достижение понимания, соглашения, взятие на себя ответственности за состояние своих собственных дел. Коммуникативное взаимодействие, содержанием

и смыслом которого является принятие государственными органами и органами местного самоуправления открытых, понятных для граждан социально справедливых решений и контроль за их выполнением характеризует развитый институт местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. – СПб.: Наука, 2007. С.63-70.
2. Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? / 2-е изд., испр. и доп. – М.: Новое издательство, 2008. С.427.
3. Åslund A. Building capitalism: the transformation of the former Soviet bloc. Cambridge University Press, 2002. P.1.
4. См.: Alfred B. Evans, Jr. Power and Ideology: Vladimir Putin and the Russian Political System / The Carl Beck Papers in Russian & East European Studies. Number 1902. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2008.
5. Фридман М. Капитализм и свобода / Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2006. С.48.
6. От Ельцина до Путина: три эпохи в историческом сознании россиян. – М.: ВЦИОМ, 2007. С. 161.
7. Ершов А.Н. Управление и самоуправление в процессе социальных преобразований. – Казань: Центр информационных технологий, 2007. С.359-360.
8. См.: Хакен Г. Самоорганизующееся общество // Будущее России в зеркале синергетики. – М.: КомКнига, 2006. С.194-208.
9. Валадес Д. Контроль над властью. – М.: Идея-пресс, 2006. С.50.
10. Липман М., Петров Н. Взаимодействие власти и общества // Пути российского посткоммунизма: Очерки / Под ред. М. Липман и А. Рябова; Моск. Центр Карнеги. – М.: Изд-во Р. Элинина, 2007. С.206.
11. Хвощев В.Е. Теория активности: от истоков к началам: монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. С.14.
12. Остром В. Смысл американского федерализма. – М., 1993. С.287.

I. Trofimova

COMMUNICATIVE ASPECTS OF REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Local government reform in our country is a part of modernisation of all sociopolitical system. The reform orientation depends on communicative interaction of various social groups in which process the sense of local government as one of institutes of the public power is formed.

Key words: local government, reform, modernisation, state policy, political elite, civil society.