



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Г. Барабашев

Соотношение государственного
управления и местного
самоуправления в гражданском
обществе

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Barabashev_s.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

А. Г. Барабашев

Соотношение государственного управления и местного самоуправления в гражданском обществе



Невозможно выделить принципы соотношения государственного управления и местного самоуправления для «общества вообще», вне зависимости от того, какой тип социальных отношений в обществе превалирует. Такие принципы не усматриваются для столь высокого уровня абстракции («общества вообще»). Это означает, что в различных типах общества существуют разные принципы соотношения государственного управления и местного самоуправления (впрочем, подобным образом для разных обществ будет отличаться содержание самих понятий государственного управления и местного самоуправления).

Одним из возможных типов общества выступает гражданское общество, представляющее собой способ построения социальных отношений, при котором горизонтальные связи членов общества и принимаемые на основе этих связей решения определяют вертикальные властно-распорядительные отношения. Ключевым условием существования гражданского общества является наличие самостоятельных объединений граждан (то есть, происходит локализация горизонтальных связей), которые, руководствуясь своими интересами, а также принятыми в данном самостоятельном объединении правилами взаимоотношений,

осуществляют деятельность в экономической, политической, культурной и др. областях.

Как соотносятся государственное управление и местное самоуправление в гражданском обществе? — Ответ на этот вопрос определяется тем, какова схема взаимодействия самодеятельных объединений граждан и органов государственного управления.

Возможны две различные схемы такого взаимодействия. При первой схеме, власть плохо относится к самодеятельным объединениям и всячески препятствует их деятельности. Это может породить два следствия. Следствие №1: самодеятельные объединения начинают, в свою очередь, резко критиковать власть, и возникает "диссидентствующее" гражданское общество. Элементы такого гражданского общества (именно элементы, поскольку в целом о гражданском обществе здесь говорить не приходится) были во времена Советского Союза, начиная с "хрущевской оттепели" как периода бурного роста гражданского самосознания и самодеятельных объединений. Следствие №2: самодеятельные объединения не желают сталкиваться с властными структурами и "уходят в тень", в те области, которые плохо контролируются или вообще не контролируются государством. Это — "подпольное гражданское общество", в котором самодеятельные объединения образуют альтернативную общественную структуру. Крайним вариантом подобного общества является общество с развитыми криминальными группами, с коррумпированными горизонтальными общественными связями, с превалирующей теневой экономикой. Элементы такого гражданского общества наблюдаются ныне в РФ, а их разрастание и превращение в систему возможно в том случае, если власть будет оставлять мало места гражданской самодеятельности, подменяя ее централизованно-ведомственной регуляцией отношений граждан.

При второй схеме, схеме сотрудничества государства и самодеятельных объединений, гражданское общество будет развиваться нормально. При таком нормальном развитии должно быть, во-первых, "разделение труда": государство отказывается от части своих полномочий, передавая их самодеятельным объединениям. Более того, государство защищает право граждан на самодеятельные объединения и отстаивает право самодеятельных объединений осуществлять от лица граждан некоторые оговоренные функции. Во-вторых, необходима обратная связь власти и самодеятельных объединений: посредством учета мнений самодеятельных объединений (в том числе и через механизмы экспертных

оценок возможных властных решений). В-третьих, возможны моменты симбиоза власти и самодеятельных объединений, при котором самодеятельные объединения зарождаются внутри властных структур (в первую очередь, в качестве групп аналитиков, работающих в государственных органах и представляющих взгляды профессиональных самодеятельных объединений). В целом, в нормальном гражданском обществе исключена ситуация глобального противостояния самодеятельных объединений и государства. Имеется плавный переход от одного к другому. Этот плавный переход обусловлен тем обстоятельством, что человек не обладает одной функцией, одной ролью. Он сразу существует во многих ролях и функциях.

В настоящее время в РФ в области государственного управления, не учитывая силовые структуры и муниципальные службы, работают около 1 млн. 90 тысяч человек (по данным Госкомстата РФ на начало 1997 г.), а если учесть сотрудников больших государственных корпораций, "подснежников", и т.д., то получится около 1 млн. 300 тысяч человек. С другой стороны, не менее 600-700 тысяч человек представляют муниципальный уровень управления. Это — огромное количество управленцев, сопоставимое со всем населением страны.

Соотношение самодеятельных объединений и власти не может не отражаться в столь огромном стратифицированном "сообществе управленцев". Часть этого "сообщества" тяготеет к представлению интересов государства, а часть — самодеятельных объединений, составляющих сердцевину гражданского общества. Соответственно, следует идентифицировать интересы различных групп служащих-управленцев и соотнести их с интересами государства и интересами самодеятельных объединений.

Можно выделить три основных группы управленцев. Первая группа — федеральные государственные служащие, распределенные по различным ветвям власти. Большая часть этих служащих сосредоточена в федеральных министерствах и ведомствах, а также в их региональных представительствах (такие представительства имеют более 40 федеральных министерств и ведомств). Вторая группа государственных служащих представляет субъекты РФ. Эта группа меньше по составу: на одного государственного служащего, работающего в органах власти субъекта РФ, приходится до 10 государственных служащих, представляющих в субъекте интересы федеральных министерств и ведомств. Наконец, третья группа служащих работает в местных муниципальных службах.

Именно муниципальные служащие более всего представляют интересы самодеятельных объединений граждан, чаще всего локализованных по месту жительства (если не говорить о новых информационных технологиях Интернета, объединяющих людей вне зависимости от места их проживания). Поэтому, предоставление значительного объема прав и вытекающих из них обязанностей органам местного самоуправления и их службам, защита местного самоуправления и его поддержка со стороны государства, являются одновременно усилиями по установлению нормального гражданского общества.

К сожалению, местное самоуправление в РФ подвергается постоянным притеснениям и ограничениям со стороны федеральной, и, главным образом, региональной власти. Выборность часто заменяется назначением, делаются попытки переподчинить службы, установить порядок снятия выборных лиц на уровне субъектов Федерации. Этим же занимаются федеральные министерства и ведомства: так, только за первые 6 месяцев 1997 г. ими было издано более 17 тысяч подзаконных актов, что на 1/3 больше, чем было за весь 1996 г., причем более половины этих актов не зарегистрированы в Минюсте. А каждый подзаконный акт – это возможность влиять на ситуацию на местах, в конце концов подменять собою местное самоуправление и определять поведение муниципальных органов, это удар по гражданскому обществу.

Итак, защита местного самоуправления от более "высоких" уровней государственного управления является важным условием развития гражданского общества в РФ. Эта защита может быть обеспечена посредством установления баланса властей "по вертикали", аналогичного известному балансу ветвей власти "по горизонтали".

Федеральный уровень управления – уровень управления субъектов Федерации – местное самоуправление естественно дополняют и могут взаимноограничивать друг друга. Сейчас есть только элементы такой взаимноограничительной стабильности. Например, субъекты Федерации ограничивают полномочия федеральной власти, что в своем абсолютном выражении может привести к регионализации страны, а в разумных пределах означает контроль за федеральной властью со стороны субъектов Федерации. В то же время, субъекты Федерации пытаются подавить и подчинить себе местное самоуправление. Это же часто делают, как говорилось выше, и федеральные органы власти. Именно в этом звене система баланса властей по вертикали не отработана.

Чтобы установить баланс, возможно изменить функцию федеральной власти по отношению к местному самоуправлению. Защитительный характер этой функции естественно заключался бы в дальнейшем по сравнению с принятым Законом уточнении общих для всех субъектов Федерации федеральных норм, устанавливающих полномочия и материальные возможности местного самоуправления. Получается кольцо: регионы "держат" федеральный центр, местное самоуправление ограничивает самоуправство региональных элит, федеральный центр поддерживает местное самоуправление.

Данный способ установления баланса властей "по вертикали" определяет принципы организации местного самоуправления, а через него и некоторые параметры гражданского общества.

Во-первых, местное самоуправление должно являться разновидностью государственного управления, осуществляемого на местном уровне. Это дает основания для федеральной поддержки местного самоуправления.

Второе. Устройство органов местного самоуправления должно быть схоже с устройством федеральных органов власти. Имеется в виду, что в на обоих уровнях должны быть как "политические назначенцы" (служащие, непосредственно назначаемые на должность избранными лицами), так и карьерные служащие, продвигающиеся в соответствии с принципом заслуг ("merit system").

В-третьих, принципы отчетности избранных органов местного самоуправления перед избирателями естественным образом схожи с принципами отчетности на федеральном уровне. Более того, для местного уровня можно "прагматизировать" эти принципы и отчетываться более жестко, а не только говорить о выполнении политических программ (выполнение конкретных обещаний избирателям).

Наконец, местная собственность одновременно должна выступать как основа собственности самостоятельных объединений граждан.