



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. В. Пересада

Политический потенциал
городского самоуправления
в современной России

Электронный ресурс

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

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

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Александр Владимирович ПЕРЕСАДА

кандидат политических наук, доцент,
кафедра философии, социологии, политологии и права,
Стерлитамакская государственная педагогическая академия,
Стерлитамак

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

С10 «Политические аспекты местного самоуправления в России».

Специальное заседание:

С10-2 «Принцип самостоятельности местного самоуправления и проблемы его реализации».

22 ноября 2009

Местное самоуправление является важнейшим элементом политической системы, ключевым институтом гражданского общества, максимально приближенным к гражданам уровнем публичной власти. Оно основывается на поликорпоративности публичных интересов, плюралистически ориентированной системе ценностей, демократических формах политической организации и управления, широком участии граждан в сфере муниципальной политики и эффективном контроле за деятельностью местной администрации.

В системе городского самоуправления, как превалирующей форме местного самоуправления, наиболее полно и адекватно выражается его политическая сущность. В современном урбанизированном обществе город является главной формой социально-пространственной организации населения и эпицентром политических процессов. В России горожане составляют около 70% жителей страны. Город представляет собой модель общества в которой находит свое отражение специфика политических, социальных, экономических, духовно-культурных связей и отношений, складывающихся в определенном регионе, области и стране в целом. Город – это прежде всего самоуправляющееся сообщество людей, объединенных совместной жизнедеятельностью. Политико-правовой статус этого сообщества во многом определяется параметрами политической системы общества, функциональным элементом которой оно является.

Таким образом, город можно определить в качестве самоуправляющейся системы, если: во-первых, он обладает достаточным объемом политических, правовых, финансовых, духовно-культурных ресурсов, обеспечивающих механизмы самоорганизации и саморегуляции; во-вторых, самостоятельность принятия управленческих решений имеет источником интересы местного сообщества, основывается на реальном праве и способности его к самоуправлению; в-третьих, организуется свободный доступ и обеспечивается активное участие горожан в выработке, принятии и реализации управленческих решений; в-четвертых, существует эффективный общественный контроль.

Городское самоуправление в России имеет глубокие исторические корни. Исторический генезис и реформирование этого института в России имеет циклический характер. Реформирование в условиях децентрализации власти и либерализации общественных отношений сменялось периодами контрреформ, происходящих на фоне усиления исполнительной вертикали и огосударствления общественных структур. Исходя из политико-правового статуса и корпоративной сущности городской общины, возможно, выделить четыре исторических этапа становления и развития городского самоуправления: общинный – территориально-корпоративный, сословно-корпоративный, общественно-

корпоративный и классово-корпоративный, строящийся на жесткой зависимости и фактической подмене системы Советов партийно-государственной властной вертикалью.

Динамика современного этапа генезиса и реформирования городского самоуправления в России является крайне противоречивой, непоследовательной, несистемной, ситуационной и радикальной по своему характеру. Низкая результативность реформы местного самоуправления обусловлена, прежде всего, отсутствием у нее единой концептуальной и идеологической основы. Вектор реформы городского самоуправления определяется без учета реальных экономических и социальных условий и возможностей исходя преимущественно из политико-конъюнктурных интересов конституирующегося нового правящего класса современной России.

Политический статус и механизм городского самоуправления в России формируется и функционирует под детерминирующим воздействием как федерального Центра, так и субъектов РФ. Для Центра становление системы городского самоуправления как ключевого института гражданского общества длительное время продолжало оставаться периферийной задачей. Приоритетным же направлением российских реформ стало усиление вертикали власти при слабых контрольных функциях со стороны находящегося на стадии формирования гражданского общества. Напротив, для политического руководства субъектов Федерации решение этой проблемы в форме установления: системы взаимодействия с органами местного самоуправления, приоритетного влияния и клиентарно-патронажных связей между региональной и локальными элитами, представляло первоочередную проблему. От успешности ее решения во многом зависел как политический статус субъекта и предоставляющей его региональной элиты, так и характер ее взаимоотношений с федеральной и муниципальными властями по поводу реализации своих властно значимых интересов.

Обострение проблемы расхождения федерального и регионального законодательства по вопросам местного самоуправления в 1993 – 2000 гг. было непосредственно связано с противостоянием федерального Центра и региональных элит по поводу распределения политической власти и ее ресурсов. В этой связи, политический институт городского самоуправления стал "третьей силой", способной разрешить исход этого противостояния в пользу той или иной стороны. Поэтому установление приоритетного влияния, политико-административного и экономического контроля над этим институтом, а так же наделение его выгодными и полезными для указанных сторон функциями и ролями составило основной смысл их противоборства. Его итогом стал целый комплекс конфликтных ситуаций, сложившихся в области разграничения компетенции и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и

муниципалитетами в сфере финансово-бюджетных отношений между ними, а так же в ходе муниципальных выборов. Для разрешения этого конфликтного положения, грозившего перерасти в системный кризис власти, федеральный Центр мобилизовал весь спектр ресурсов, формальных и неформальных средств и методов воздействия на политическое руководство субъектов Федерации.

Таким образом, федеральный Центр в лице механизмов правотворчества и судебной защиты, относящихся к организации и функционирования системы местного самоуправления, обрел мощный ресурс власти, способный обеспечить унификацию региональных систем местного самоуправления в соответствии с приоритетными принципами правового государства и гражданского общества. Только, если в период с 1993-1995 г.г. эта задача выполнялась посредством Указов Президента Б. Ельцина и его директивных распоряжений, то в течение 1996-1998 г.г. и затем в 2000-2002 г.г. эта функция была возложена на Конституционный и Верховный Суды и лояльный Президенту В. Путину Парламент. А на данном этапе встраивание местного самоуправления в «вертикаль» власти успешно осуществляется посредством консолидации региональной и муниципальной бюрократии через структуры «Единой России».

Важной вехой, в анализируемом выше противостоянии, можно считать принятие Государственной Думой РФ осенью 2003 года новой редакции Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". К главным причинам, побудившим федеральную власть начать разработку и лоббирование в Думе достаточно радикального проекта новой редакции указанного Закона, необходимо отнести следующие недостатки, сложившейся после 1995 г., системы местного самоуправления.

Во-первых, финансовую недееспособность местного самоуправления в большинстве регионов РФ и как следствие снижение качества, предоставляемых населению муниципалитетов, услуг.

Во-вторых, возложение федеральной и региональной властями непомерного бремени обязанностей и расходов на муниципалитеты без необходимой финансовой наполняемости бюджетов последних.

В-третьих, неэффективность действующих механизмов взаимодействия местного самоуправления с другими уровнями публичной власти, перманентно возникающие между ними конфликты по поводу разграничения полномочий, выполнения тех или иных функций.

Главным следствием всех отмеченных выше причин стал подрыв доверия избирателей к представителям и институтам публичной власти вообще и муниципальной власти в частности.

Однако пока еще рано говорить о быстром создании эффективной системы городского самоуправления, обладающей необходимой самостоятельностью и способной оказать существенное влияние на повышение благосостояния граждан. Политика федерального центра по отношению к местному самоуправлению продолжает оставаться непоследовательной, двойственной и противоречивой.

С одной стороны, для федеральной политической элиты очевидно, что без приближения системы местного самоуправления к населению и появлению у него большого запаса доверия к этому институту власти не возможно придать устойчивость и демократический характер всей системе публичной власти.

С другой стороны, муниципальное строительство, формально являясь приоритетным направлением федеральной политики, на практике находится на ее периферии. Кроме того дали о себе знать недоработки новой редакции закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Самой главной среди них можно назвать неопределённость концептуального и идеологического обоснования реформы местного самоуправления. Неоднозначную оценку вызывают механизм бюджетного выравнивания, сокращение доли местных расходов, механизм фактического банкротства местного самоуправления.¹

Приходится констатировать тотальную индифферентность граждан к институту местного самоуправления, расширение протестного голосования на муниципальных выборах. Причина этого кроется в том, что муниципальная власть из всех уровней публичной власти оказалась наиболее недееспособной в условиях сложной политической, социальной и экономической ситуации, сложившейся в стране, реально неспособной оказать существенное влияние на уровень благосостояния граждан, предоставить им стандартный для передовых демократических стран блок муниципальных услуг.

Роль структур территориального общественного самоуправления, политических партий, ассоциаций муниципальных образований, различных групп интересов в системе политического механизма городского самоуправления по-прежнему остается незначительной. Напротив, высокий уровень корпоративной консолидации субрегиональных и региональных элит, сращивание власти и капитала создают

¹ Скорокодова, О. С. Город как политический феномен: Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 .-М.: РГБ, 2005. С.125; Бесов, П. А. Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. полит наук : 23.00.02 .-М.: РГБ, 2005. С. 149.

благоприятные условия для монопольного и бесконтрольного распоряжения ими властными и экономическими ресурсами системы городского самоуправления.

Политическая и экономическая дееспособность городского самоуправления возможна лишь при наличии: во-первых, множественности центров политического и экономического влияния в структуре политического механизма городского самоуправления; во-вторых, развитого гражданского правосознания граждан, ощущающих факт своей духовной общности, наличия у них корпоративных муниципальных интересов, которые могут быть реализованы через широкий спектр как формальных, так и неформальных способов участия в сфере муниципальной политики. Реализация этих условий и создание эффективной системы городского самоуправления должны строиться на вертикали власти, но строящейся не сверху вниз, а наоборот, основанной на высокой социально-политической и экономической активности, инициативности, самоорганизации, ответственности местного населения. Лишь на основе зрелых структур гражданского общества возможно создание эффективной системы местного самоуправления. При этом важно понимать, что ключевую роль в системе городского самоуправления и локального политического процесса в целом играют административно-политические, экономически элиты, а также группы интересов.

Как отмечает Д.А. Тихонов: "Местное самоуправление как организация независимых индивидов, примерно равных друг другу по социальному статусу, являются утопией не только для современной Америки. Тем не менее, именно эту модель, подобно идеализированной модели рынка, взяли за основу идеологии российских реформ"¹. Очевидно, в этом-то и кроются причины столь пессимистических выводов и оценок ряда российских чиновников и политиков относительно перспектив становления реального местного самоуправления в России.

Радикализм и бесосновательность этой идеологии являются скорее пережитком "демократической революции" и диктуется политико-конъюнктурными соображениями федеральной власти. Практика становления и развития системы местного самоуправления в России значительно разошлась с идеологией реформирования данного политического института, что явилось следствием, с одной стороны, непонимания как природы местного самоуправления, так и его места и роли в политической системе современного российского общества, а с другой стороны, доминированием узкокорпоративных интересов политических элит и групп давления в сфере местного самоуправления над интересами общественными. Это, безусловно, нарушает объективные закономерности

¹ Тихонов Д.А. Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 12. Политические науки. М., 2001. №4. С.33.

существования и развития системы городского самоуправления, приводит к снижению эффективности социального управления и обострению социально-политической обстановки в городах, способствует отчуждению их населения от власти.

Основу политического потенциала городского самоуправления закладывают субъекты муниципального политического процесса – локальные элиты и группы интересов. Их политическое участие предполагает борьбу за ключевые ресурсы на муниципальном уровне – власть, собственность, политическое влияние, средства массовой информации. Большую роль в этой борьбе играют механизмы партийного представительства и мобилизации, муниципальные выборы общественное мнение.

Анализ места и роли политических партий в политическом механизме городского самоуправления в России позволяет заключить следующие важные выводы. Во-первых, в российских условиях в большинстве случаев политические партии не представляют определяющий фактор политического процесса на муниципальном уровне. Во-вторых, уровень партийной конкуренции на муниципальных выборах относительно низок. В - третьих, консолидирующей основой муниципальной и региональной бюрократии стали партийные структуры «Единой России», что сделало результаты муниципальных выборов и деятельности конкурсных комиссий по выдвижению кандидатур «сити-менеджеров» контролируемыми и управляемыми.

Безусловно, что система представительных органов, муниципальных выборов, политические партии являются важными элементами политического механизма городского самоуправления. Однако, они определяют преимущественно его формальные аспекты. Неформализованные аспекты политического процесса на муниципальном уровне обусловлены политической стратификацией городской общины и распределением в ней власти, ролью локальной муниципальной элиты, а также института общественного мнения, в той степени в какой он может выступать реальным механизмом политического контроля со стороны населения за деятельностью местной администрации, а не наоборот быть средством манипулирования и обеспечения лояльности населения к решениям и действиям муниципальной элиты в сфере муниципальной политики и хозяйства.

Приходится констатировать, что исследования по проблемам распределения власти и влияния в городских общинах в российской политической науке находятся на начальном уровне. Поэтому нам придется обратиться к опыту анализа данной проблемы зарубежными исследователями.

В частности американские политологи В. Сейер и Х. Кауфман в своей работе "Управление городом Нью-Йорком", исходя из таких критериев как "объем политического

интереса" и "частота политического вторжения", выделяют следующие 4 типа групп интересов, по-разному представленных в сфере муниципальной политики¹:

1) группы "с широким объемом политических интересов и частым вторжением в сферу принятия управленческих решений";

2) группы со "сравнительно узким объемом интересов и высоким уровнем участия";

3) группы с "узкой сферой интересов и низким или непостоянным участием";

4) группы с "широкими интересами и низким участием".

Другой американский исследователь Д. Уолтон в работе "Власть и структура общин", исходя из материала 33 исследований структур власти в 55 общинах, выделил такие общие их типы как пирамидальный, фракционный, коалиционный, аморфный.²

Думается, что данные исследовательские модели и типологии вполне приемлемы для анализа политического механизма городского самоуправления в России. Безусловно, что при этом необходимо учитывать его специфику. Данное утверждение основано, прежде всего, на том, что в силу коренной трансформации экономической, социальной, духовно-культурной, политической систем современного российского общества на муниципальном уровне активно начинают складываться и развиваться различные "заинтересованные группы". Их состав, уровень политической активности, объем имеющихся ресурсов, а также используемые методы реализации своих властно-значимых интересов в сфере городского самоуправления существенно различаются. При этом для российских городов более характерна пирамидальная форма структуры власти в местном сообществе (городской общине). Этому способствует как индифферентность, тотальное отчуждение горожан от муниципальной власти доминирование подданнических архетипов в структуре их политического сознания и культуры, так и высокий уровень корпоративности, закрытости и влияния на локальные политические процессы муниципальной элиты, тесно связанной посредством системы патронажно-клиентарных отношений с региональной элитой.

Исходя из данных выводов, мы можем представить, доминирующую в современных российских городах, форму политической стратификации муниципальных сообществ в виде следующей пирамидальной графической модели.

¹ Цит. по : Смирнов В.В. Политический механизм городского управления США: Дис. канд. ... юрид. наук. М., 1974. С. 145.

² Там же. С. 168.

1. Локальная (субрегиональная) элита – экономическая и административная элита города, контролирующая основные объемы ресурсов политического механизма муниципального управления.

2. Органы ТОС, местные отделения политических партий, профсоюзы, общественные организации (профессиональные, молодежные, этнические, конфессиональные и т.д.) с высокой мобилизационной способностью, значительной ресурсной базой, высокой активностью, артикулированностью властнозначимых интересов и участием в муниципальном политическом процессе.

3. Органы ТОС и общественные организации с низкой активностью, узкими интересами, ограниченной мобилизационной способностью и ресурсной базой.

4. Слабо организованные или аморфные социальные группы с широкими, неартикулированными в сфере локального политического процесса, интересами.

Фрагментарный, коалиционный и аморфный типы властной структуры городских сообществ, по нашему мнению, пока еще не нашли в России широкого распространения, так как они основаны на полицентричности политического влияния в рамках системы муниципального управления при подготовке, выработке, принятии и реализации решений, затрагивающих властнозначимые в сфере муниципальной политики, интересы различных "групп давления". Однако реальных, необходимых условий в экономической, политической, социальной, духовно-культурной сферах общества для реализации моделей плюралистической демократии на уровне городского самоуправления в России пока еще не сложилось.

Достаточно сложной проблемой, имеющей неоднозначное решение, является проблема оценки функционального значения общественного мнения как института социально-политического управления в области муниципальной политики.

Установление диалога, прямой и обратной связи между муниципальной властью и горожанами является одной из приоритетных целей при изучении общественного мнения. Именно на основании этих исследований органы муниципальной власти должны строить стратегию своих действий и программ в сфере городской политики.

Многочисленные социологические опросы горожан показывают, что органы муниципальной власти все более отчуждаются от населения и утрачивают связь с ним. Представители местной власти поворачиваются лицом к своим избирателям лишь в преддверии выборов депутатов городских дум и советов или в ходе выборов мэра города.

Основными причинами этой негативной тенденции являются. Во-первых, крайне низкая эффективность городского самоуправления в экономической и социальной сферах. Как показало исследование ВЦИОМ «Реформа местного самоуправления в восприятии различных групп населения», проведенное 17-18 декабря 2005 г. «...главное, на что обращают внимание россияне – это то, что эти органы не являются самостоятельными, не обладают адекватным ресурсом, прежде всего финансовым, который мог бы быть задействован для реализации тех или иных групповых или территориальных интересов (58%). И лишь чуть более четверти опрошенных (27%) уверены, что органы местного самоуправления самостоятельны и независимы в принятии решений на подведомственных им территориях. При этом даже эти не очень самостоятельные органы не склонны прислушиваться к общественному мнению. Лишь 28% опрошенных соглашались с тем, что в месте их проживания такие люди, как они могут влиять на решения местных властей, в то время как 68% так не считают». ...более или менее дееспособным органом гражданского общества, по мнению россиян, являются местные СМИ»¹

Во-вторых, рост коррупции среди местных чиновников, превращение, их в замкнутую высокостатусную социальную группу - касту, которая живет по своим правилам и неподвластна закону. В-третьих, – политическая пассивность, депрессивность горожан, которая во многом обусловлена неверием в действенность механизмов общественного контроля за деятельностью выборных лиц органов власти городского самоуправления, отчужденность горожан от местной власти и все более ухудшающимся экономическим и социальным положением.

Исходя из всех перечисленных выше негативных причин усиливающегося отчуждения населения от муниципальной власти следует, что последняя должна заботиться о своем образе в глазах горожан не только в преддверии выборов, но и в период "мирного" будничного времени. При этом необходимо учитывать, что образ муниципальной власти зачастую персонифицируется и формируется прежде всего на основе отношения горожан к мэру города и наиболее видным представителям городской администрации.

Огромное значение имиджа муниципальной власти в системе политического механизма городского самоуправления связано не только с желанием муниципальных политиков предстать перед потенциальными избирателями в оптимальном ракурсе-образе, но и с возможностью целенаправленного формирования и программирования необходимых стереотипов политического поведения горожан, обеспечивая тем самым

¹ В.В. Петухов Местное самоуправление и гражданское участие // Мониторинг общественного мнения. 2009. №2[90] // <http://wciom.ru/biblioteka/zhurnal-monitoring/arkhiv/six-ten/vv-petukhov.html>

лояльность горожан к действиям и решениям, принимаемым муниципальной элитой, а также устойчивую электоральную поддержку на выборах.

По нашему мнению, институт общественного мнения не занял еще должного места в системе политического механизма городского самоуправления и не стал самодостаточным, способным оказывать реальное контролирующее воздействие на муниципальную политику, проводимую локальными и региональными элитами. Так как, во-первых, все рычаги контроля за муниципальными СМИ находятся в руках указанных элит и, во-вторых, низкий уровень социально-политической активности и культуры граждан с характерными для нее чертами патернализма и этатизма, создают благоприятные условия для манипулирования их политическим сознанием и волей. Этому способствует, прежде всего, отсутствие у горожан целостного и адекватного понимания сущности городского самоуправления.

Таким образом, к основным ограничениям политического потенциала городского самоуправления как ресурса модернизации политической системы современного российского общества следует отнести следующие факторы.

Во-первых, процесс муниципализации оказался в сильной зависимости от характера взаимоотношений между Центром и регионами. Административная реформа, проведенная администрацией В. Путина, закрепила эту политическую роль городского самоуправления и не выходит за рамки традиционной политики торга между центром и регионами. При этом приходится констатировать, что создание эффективной исполнительной вертикалями и усиление власти на федеральном и региональном уровне происходит "за счет" городского самоуправления путем сокращения его реальных прав и властных полномочий. «...Новый федеральный закон о местном самоуправлении и практика первых шагов его реализации, наряду с другими мерами федерального Центра, свидетельствует о наступлении в России «муниципальной контрреволюции»».¹ Все это способствует лишь подрыву доверия граждан к институту публичной власти в целом, создает условия для его системного кризиса, обостряет социально-экономическую ситуацию в стране.

Во-вторых, политико-правовой и экономический статус субъекта РФ, параметры регионального политического режима, действующая практика элитообразования оказывают определяющее, детерминирующее воздействие на политический механизм городского самоуправления

¹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2006. СПб.: Норма, 2008. С.97.

В-третьих, в большинстве российских регионов городское самоуправление попало в сильную политическую и бюджетно-финансовую зависимость от региональной администрации. Муниципальные, локальные элиты оказались жёстко вписаны в вертикальные, иерархические структуры региональных элит. Сужение муниципального пространства во многих субъектах РФ привело к фактической потере муниципалитетами своей самостоятельности и дееспособности. Самостоятельное и дееспособное городское самоуправление в российских регионах способно существовать лишь в крупных городах-донорах.

В-четвёртых, политические партии, ассоциации муниципальных образований, институт общественного мнения пока ещё не заняли должного функционального места в рамках политического механизма городского самоуправления. Причина этого заключается, с одной стороны, в высокой степени экспансивности и политической мобилизации локальных и региональных элит, а, с другой, в низком уровне политической активности и культуры граждан.

В-пятых, в современных российских городах преобладает пирамидальная форма политической стратификации городских сообществ. Определяющую роль в рамках муниципального политического процесса играют локальные политические и экономические элиты, связанные системой патронажно-клиентарных отношений с региональной элитой в единую закрытую корпорацию. Например, учреждение должности «сити-менеджеров», призванное в теории повысить эффективность управления городским хозяйством, на практике служит региональным и локальным политическим элитам механизмом назначения глав городов в обход муниципальных выборов, средством ограничения политической конкурентности.

Сущность инициированной реформы местного самоуправления в Российской Федерации заключается в эффективной децентрализации публичной власти, переходе от администрирования к менеджменту. В этой связи нам представляется возможными развитие двух сценариев реформы. Первый – эффективная децентрализация, основанная на демократизации системы городского самоуправления, гражданской инициативе населения, менеджеристской административной культуре элиты, на муниципальной идеологии. Второй – восстановление «статус – кво» после периода неэффективной децентрализации. Он означает формализацию главных установок реформы при потере её сущностного содержания.