



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Местное самоуправление
и гражданское общество:
опыт стабильных демократий

Электронный ресурс

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

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

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

А. Ю. Сунгуров

Местное самоуправление и гражданское общество: опыт стабильных демократий



Успешное развитие политической реформы в России, переход от авторитарного к демократическому режиму невозможен, во-первых, без становления в стране ответственного гражданского общества и, во-вторых, без изменения сложившегося за века соотношения «власть — человек».

Традиционное для России понимание государства как гегемона по отношению к подданному, отсутствие глубоких традиций избираемой власти и ответственности за тех, кого избирают - все эти составляющие "расколотого" общества еще долго будут осложнять процесс российской политической модернизации. Поэтому так важно постепенное внедрение в сознание российского общества привычности выборов, естественности избрания властных структур. Сами факты выборов Федерального Собрания в 1993 и 1995 годах, выборов Президента России в 1996г., наконец, прошедшие повсеместно выборы губернаторов областей и краев, являются серьезным вкладом в становление демократического режима. Особенно это относится к выборам Президента России, так как очень многие опасались, что страна последует примеру своих восточных соседей - бывших республик СССР, руководство которых не решилось на реальные выборы.

Вместе с тем, в случае федеральной власти мы сталкиваемся с неизбежной удаленностью власти от человека, ситуацией отчужденности индивидуума от сформированных на основе его голосования властных структур. Эта отчужденность представляет собой, к сожалению, неотъемлемую часть представительной демократии, особенно на уровне такой громадной страны, как Россия. В этой ситуации резко возрастает вероятность пассивного использования программ и политики, разработанных другими, когда, как выразился Ж.Ж.Руссо о современных ему англичанах, люди "свободны только во время избрания членов парламента". Ситуация такого типа лишь укрепляет преобладающую пока в России пассивную, подданническую культуру участия. Для становления же активистской политической культуры необходимы реальная и постоянная возможность участия людей в политике. Особый интерес в этом направлении представляет собой развитие системы местного самоуправления, как наиболее приближенной к людям системы власти.

Проблемы становления и развития гражданского общества являются предметом анализа многих исследователей [1-3;6], особенности его развития в России были и являются предметом особого интереса Санкт-Петербургского центра "Стратегия" [4;5;9]. Так, в данной работе под "гражданским обществом" мы будем понимать совокупность свободных ассоциаций граждан (и многообразных связей между ними), уважающих и соблюдающих законы государства, уважающего в свою очередь права человека, но не позволяющих вмешиваться в свою ежедневную деятельность никаким государственным чиновникам. При этом подразумевается, что в вырожденном виде эти ассоциации могут состоять и из одного человека. В первом приближении можно выделить такие компоненты гражданского общества, как экономическое сообщество, политическое сообщество, сообщество организаций третьего сектора (некоммерческие неполитизированные объединения), а также средства массовой информации [7].

Целью настоящей работы является первое приближение к рассмотрению соотношения местного самоуправления и гражданского общества на опыте стран с установившейся демократической системой.

Важно отметить, что проблема увеличения представленности активистской культуры в обществе волнует сознательную часть этого общества не только в посткоммунистических, но и в странах с устойчивым демократическим режимом. Именно поэтому в последнее время возобновился интерес к "демократии участия", под которой

подразумевается демократическое управление в достаточно малом масштабе для достижения большего прямого участия, т.е. подлинного самоуправления. Так, жители жилого района несут ответственность за управление им, или родители и учителя управляют своей школой. Участвуя в политической жизни местной общины, демократической системы на работе и управлении местными службами, больше людей смогут оказывать более непосредственное влияние на обстоятельства своей жизни, чем это возможно в представительской политике общегосударственного масштаба.

Наряду с проблемой физической удаленности от гражданина, в любых властных структурах существует тенденция к закрытости, к действиям автономно от делегировавших им свою власть граждан. Принцип публичности, открытости процесса принятия решения является одним из краеугольных камней демократического режима. В реальности, однако, далеко не все политические решения принимаются публично, многое происходит вне рамок официальных структур управления. И здесь пролегает различие между наукой юридической - теорией государства и права - и наукой политической, которая занимается именно реальными механизмами принятия властных решений - реальной политикой. Различие между тем, как должны приниматься решения в соответствии с законами и нормативными актами и реальными "отношениями по поводу власти". Это различие будет существовать всегда, однако оно будет тем меньше, чем более демократическим будет общество и государство, чем меньше останется закрытых от гражданского контроля государственных институтов и действий.

Местное самоуправление как раз и является тем наиболее приближенным к обыденной жизни уровнем управления, на котором в силу самих его функций не должно оставаться каких-либо закрытых от общества тем и вопросов, типа проблем государственной безопасности. Поэтому муниципальная политика и может рассматриваться как наиболее понятная для жителей города форма выражения их общей воли. С другой стороны, именно на уровне такого локального сообщества проблемы власти уже не отделены высокой стеной от проблем отдельных сообществ и их общественных организаций. Муниципальная власть в этом аспекте может рассматриваться как наиболее приближенная к обществу форма власти, как важнейшая форма политической социализации граждан.

Концепция "гражданского общества" появилась в Европе в восемнадцатом веке вместе с экономической теорией невмешательства.

"Гражданское общество" представляет собой широкомасштабное, связанное безличными узами интересов общество, а не маленькое, связанное родственными узами; оно является цивилизованным и регулируется законом. Внутри него интересы каждой личности, действующей соревновательно, должны, как бы направляемые невидимой рукой, принести существенную пользу. Но гражданское общество не было созданием рынка, скорее наоборот. А.Смит и другие полагали, что именно гражданское общество, особенно в плане его давления на общественное мнение, будет определять, насколько свободным, действенным и честным должен быть рынок.

Гражданское общество обеспечивает необходимые условия для развития демократической культуры и осуществления активной политической свободы. Это обеспечивает объединение граждан в сложной системе общественной сети - клубов, друзей, профессиональных групп, всех видов добровольных обществ - которые представляют собой альтернативу родственным связям или партиям в тоталитарных государствах. В институтах гражданского общества - свободной прессе, независимых средствах массовой информации, университетах и других научных организациях, профсоюзах, профессиональных ассоциациях, коммерческих фирмах, добровольных благотворительных организациях и т.д., проходят подготовку и подбираются лидеры демократического общества. Именно во взаимодействии этих институтов, а также между ними и властными структурами может реализоваться та демократия участия, о которой говорил Милль.

Ряд исследователей считают, что такие черты социальной организации равноценны "социальному капиталу" (по аналогии с физическим и человеческим капиталом), который облегчает координацию и сотрудничество для взаимного блага и, тем самым, увеличивает вложения в другие формы капитала [10]. Активные общественные организации, привлекающие людей к общественным делам, действуют в качестве своеобразного "клея" в обществе, объединяя не связанных между собой индивидов в коллективном порыве. И в странах со стабильной демократической системой сегодня все чаще звучат призывы выработать утраченный социальный капитал для будущего экономического и политического развития.

В этом смысле демократия - это нечто большее, чем институты и даже чем идеалы. Это - состояние общества, общества, характеризуемого приверженностью к свободе личности и правам человека, существованию

активного гражданского общества и главенству закона. Оно может существовать тогда, когда группы и личности приходят к договоренности о необходимости согласия вместо конфликтов, так что культура дискуссий и компромисса становится привычкой, а стабильные и мирные процедуры служат регулированию разногласий и спокойной передаче власти.

Внимание к развитию местного самоуправления в западных странах обусловлено также и растущим пониманием важности децентрализации власти как пути повышения эффективности управления. Децентрализация сейчас становится все более популярной в качестве меры измерения реформы управления. Так, в своей книге "Создание нового правительства" Дэвид Осборн и Тед Гэблер утверждают, что местные учреждения обеспечивают большую ценность денег, и могут точнее определять местные потребности и быстрее реагировать. Местные организации также стремятся быть менее связанными с правилами, более гибкими, и следовательно, по крайней мере потенциально, более склонными к новшествам. Кроме того, они выступают за участие местного населения не столько как потребителей, сколько как производителей услуг, поскольку это дешевле и эффективнее.

Децентрализация по сути подразумевает передачу полномочий центрального органа власти, его задач и функций, другим органам. При этом степень передачи может быть различной. Термин "деконцентрация" используется для передачи функций нижним уровням правительственной структуры. Как таковое, оно может быть мало связано с демократическим управлением, и действительно, оно иногда использовалось в качестве механизма обеспечения недемократического правления с большей степенью вмешательства и контроля над местной деятельностью.

Делегирование идет дальше и подразумевает передачу функций на агентской основе организациям вне национального правительства, обычно парагосударственными агентствам с некоторой финансовой и административной самостоятельностью. В определенном смысле это вариант деконцентрации. И, наконец, передача полномочий идет еще дальше и подразумевает передачу задач и полномочий принимать решения, а также связанных с эти ресурсов автономным органам, независимым от национального правительства, которые демократично избраны для представительства определенной общины, такой, как область, город или район.

Итак, децентрализация является важным направлением повышения эффективности управления. С другой стороны, она является и существеннейшей характеристикой степени демократичности организации власти. Так, в преамбуле к "Европейской хартии о местном самоуправлении" написано:

- местные органы власти - одна из основ любого демократического режима;

- право граждан участвовать в управлении делами общества является одним из демократических принципов, которые разделяют все государства-члены Европейского Совета;

- наиболее прямо это право может осуществляться на местном уровне;

- существование местных органов власти с реальными обязанностями может обеспечить администрация, которая и эффективна, и близка к гражданам;

- сохранение и укрепление местного самоуправления в разных странах Европы является важным вкладом в строительство Европы на принципах демократии и децентрализации власти;

- это влечет за собой существование местных органов самоуправления, наделенных демократически созданными структурами, широкой автономией в отношении своей компетенции, и необходимыми для реализации их функций средствами.

Близость органов местного самоуправления к народу - не просто вопрос эффективности управления. Она обеспечивает возможность немедленного доступа к участию в демократической жизни. Децентрализация поэтому вносит вклад в более широкое развитие гражданского общества и помогает создать и поддерживать условия, в которых социальный капитал может перестроиться, а демократия "аккумулироваться".

Опыт показывает, что децентрализованное предоставление услуг стремится к большей ответственности, большему соответствию местным потребностям и к повышению качества услуг. Но для этого надо, во-первых, сделать исполнительные структуры местной власти действительно подотчетными избранным представителям населения, а во-вторых, сделать этих избранных реально подотчетными перед избравшими их гражданами.

Хартия подразумевает наличие фундаментального права, сродни другим правам человека, которым обладают члены местных общин: самим

решать как им руководить, а затем и соответственно управлять местным сообществом. Исходя из этого аргумента, субнациональное правительство имеет демократическую законность, поскольку оно позволяет местным сообществам выражать свое право на самоуправление, таким образом создавая ощущение уникальной общности в рамках более широкой национальной принадлежности. Основные положения Хартии, таким образом, определяют местную автономию как состоящую из:

- политической автономии - выборы путем прямого, всеобщего избирательного права местных представителей, которые могут свободно выполнять свои функции;

- законодательной автономии - полномочий местных органов власти выполнять свои функции оптимальным образом, независимо от того, происходят ли эти функции из полномочий общей компетенции или из делегированных полномочий;

- административной автономии - свободы от иерархического контроля со стороны других эшелонов власти;

- финансовой автономии ресурсов и способности распределять их и управлять ими, соразмерно ответственности.

Важнейшую роль в эффективности местного самоуправления в странах с устойчивыми демократическими традициями играет активное взаимодействие местных властей с различными добровольными обществами и ассоциациями города или поселка, т.е. со структурами гражданского общества. Эти ассоциации выражают, артикулируют интересы тех или иных социальных групп граждан, которые в конечном счете должны решать муниципальные советники, мэр и его администрация. Поэтому-то представителей этих организаций внимательно слушают в мэрии, создают специальные общественные советы, проводят встречи и консультации. Это могут быть ассоциации бизнесменов, предпринимателей, торговцев; либо, в местах со смешанным этническим составом, национально-культурные общества; группы по интересам и т.д. Однако наиболее тесные связи, особенно в небольших городках или сельских местностях, устанавливаются с представителями ассоциаций жильцов, или соседей.

Эти общие положения и выводы стоит подкрепить рядом конкретных примеров взаимодействия с населением местных властей различных штатов США, которые автор статьи узнал из непосредственных встреч с депутатами и сотрудниками исполнительной власти американских городов во время двух стажировок: осенью 1992 г. в

Сан-Франциско, в рамках программы обучения муниципальных лидеров Центра гражданских инициатив (президент - Ш.Теннисон); и осенью 1994 г. в рамках программы поддержки общественных инициатив (USAID, штат Вирджиния).

Во время недельной стажировки у президента Совета контролеров (муниципального совета) Сан-Франциско Кевина Шелли мне пришлось сопровождать его в обходе хозяев маленьких магазинов одного из районов Сан-Франциско. Эта программа была подготовлена дамой - председателем ассоциации торговцев этого района. Она изложила Кевину основные проблемы, волнующие торговцев, а затем сопровождала его во время встреч с хозяевами этих магазинов. Видно было, что пользу из таких контактов извлекали все их участники - торговцы устанавливали личный контакт с "руководством города", председатель ассоциации - поднимала свой авторитет в глазах членов ассоциации, а также демонстрировала свою компетентность и значимость своей организации перед К.Шелли, Президент Совета же расширял свою популярность перед избирателями, готовясь к будущим выборам. При этом одновременно решалась и важная задача преодоления отчужденности власти и граждан, депутат знакомился с реальными проблемами одной из категорий жителей, совместно обсуждались пути их решения.

В промежутке между встречами с членами ассоциации торговцев, Кевин предложил мне зайти в двухэтажное здание местного банка. Оказалось, что службы банка занимают лишь первый этаж, на втором же этаже здания находится музей истории Сан-Франциско и района города, в котором мы находились. Там были большие фотографии землетрясения начала этого столетия, предметы быта того времени, документы, разные реликвии. Как рассказали сотрудники банка, большую часть экспонатов собирают сами жители, банк же предоставил помещение и содействие в оформлении экспозиции. Когда я спросил представителя банка, зачем это нужно банку, то получил ответ - все, что содействует становлению сообщества жителей этого района, полезно и банку, так как только "люди с корнями" могут быть ответственными членами общества и клиентами банка.

Несколько позже я также в течение недели знакомился с опытом работы крупнейшей телефонной компании "Пасифик Белл" по организации взаимодействия с органами власти. В соответствующем управлении компании, руководитель которого имел ранг вице-президента, имелись отделы, отвечающие за взаимодействие с федеральными

властями, властями штата и властями города Сан-Франциско. Более подробное описание интересного опыта цивилизованного лоббирования своих интересов можно найти в нашей ранней работе [8], здесь же отмечу лишь мой опыт присутствия на регулярном заседании Совета представителей крупных компаний, созданного при Мэре Сан-Франциско. Этот Совет, созданный не так уж давно, при активном участии руководителя отдела по связям с муниципальными властями компании "Пасифик Белл", стал важной формой взаимного обмена информацией, поиска решения сложных проблем, а также решения проблем не столь существенных "в рабочем порядке".

Наряду с такими Советами, объединяющими представителей определенных групп интересов города, в практике работы городской администрации Сан-Франциско существуют такие формы, как различные профильные комиссии. так, например, в Мэрии существуют отдельные департаменты по вопросам социальной политики, муниципальной полиции, городских библиотек, и т.д., которые возглавляются конкретными чиновниками. Однако существенную роль в определении направлений работы департаментов, решении конкретных спорных ситуаций и других вопросов имеют специальные комиссии, состоящие как правило из 5-7 человек. Члены этих комиссий получают лишь символические суммы за время, проведенное ими непосредственно на заседаниях комиссий (как правило, дважды в месяц), однако они реально входят в курс дела соответствующих департаментов и влияют на их политику. Состав этих комиссий формируется непосредственно мэром из наиболее уважаемых граждан города, представляющих при этом и те или иные общественные организации, структуры гражданского общества. Работа фактически на общественных началах делает их членов независимыми от мнений мэра, если же последний из-за расхождения во мнениях решит сместить кого-то из членов комиссии, то это может оказаться опасным для мэра в связи с его грядущей избирательной кампанией.

Мне пришлось присутствовать на заседании одной из таких комиссий, задача которой состояла в разборе и решении конфликтных ситуаций между гражданами и администрацией. Суть конфликта состояла в том, что один предприниматель решил открыть видеотеку в одном из бедных и криминогенных районов города, населенных преимущественно афро- и испано-американцами. Полиция, однако, отказалась дать согласие на открытие видеотеки, считая что тем самым будет создана еще

одна криминогенная точка. Несогласный с таким решением предприниматель обратился в комиссию, и состоялось слушание дела. Были выслушаны мнения сторон, причем в пользу открытия видеотеки высказались жители микрорайона, ряд их общественных организаций, их церковная община. Мнение жителей и привело к решению комиссии отменить запрет полицейского управления.

Двумя годами позже я присутствовал на заседании городского совета города Хэмптона, штат Вирджиния, где рассматривалась конфликтная ситуация в связи с отказом "управления недвижимости" мэрии дать согласие на перевод участка земли из разряда земли, предназначенной для предпринимательства, в разряд земли, предназначенной для жилого строительства. Отказ чиновников основывался на том, что этот участок земли примыкает к большому универсаму, который, возможно, будет расширяться. Представитель же застройочной компании указывал, что он планирует построить на этом участке дюжину дешевых зданий для малообеспеченных жителей округа, решая тем самым проблему бездомных и т.д. На его стороне выступили и представители церковной общины, и общины жителей данного микрорайона, поддержавшими социальную направленность проекта. И хотя мэр, выполнявший в Хэмптоне роль спикера городского совета, поддерживал позицию своего департамента, большинство депутатов проголосовало за землеотвод под строительство жилых домов. Один из депутатов, поддержавших это решение, сказал мне в перерыве: "Быть может, руководитель отдела недвижимости и прав с позиции экономической стратегии, но я депутат и должен слушать ясно выраженную волю моих избирателей".

Важно подчеркнуть, что мнение местных сообществ принимается во внимание властями не только в случае конфликтных ситуаций, но и в процессе ежедневной работы. так, например, во время нашей беседы с депутатом муниципального совета графства Фейерфакс, штат Вирджиния, выяснилось, что работа депутата с жителями избравшего ее дистрикта графства была бы просто немыслима без активистов сообществ жителей этого дальнего пригорода Вашингтона. У депутата из штата всего один секретарь, однако благодаря опоре на лидеров местных "соседских" сообществ и тесному с ними взаимодействию удавалось решать многие проблемы.

Эти и многие другие конкретные примеры показывают, как в Америке, стране с традиционно сильными местными сообществами, на

практике стирается резкая грань между властями и обществом, особенно на уровне местного самоуправления. И происходит это во многом благодаря развитию многообразными местными ассоциаций граждан - структур гражданского общества. С другой стороны, желание и умение местных властей слушать своих граждан как по отдельности, так и в лице их добровольных ассоциаций - способствует становлению самого гражданского общества.

Литература

1. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований.// Полис, 1995, 3, с. 48-57.
2. Волков Вадим. Общественность: российский вариант концепции гражданского общества. В кн.: Гражданское общество на Европейском Севере: понятие и контекст. Материалы международного семинара - СПб, 1996. - С.10-16.
3. Голенкова З.Т. Гражданское общество в России.//Социс, 1997,3, с. 25-36.
4. Горный М.Б. Взаимодействие общественных организаций и властей: первые шаги к сотрудничеству. //Гражданское общество в Санкт-Петербурге, вып. 1., 1995 г. (Приложение к журналу "Северная Пальмира") с. 15-21.
5. Гражданское общество: в поисках пути./СПб центр "Стратегия" - СПб, 1997.
6. Либоракина М., Флямер М., Якимец В., Коньшева Т. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. - М.: Школа культурной политики, 1996.-116 с.
7. Сунгуров А.Ю. Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России. // Общественные науки и современность, 1997, N 3, с. 55-64.
8. Сунгуров А.Ю. Стажировка в Сан-Франциско. // Северная Пальмира, СПб, N 2, апрель 1993, с.1-27.
9. Шишлов А.В. Негосударственные организации и социальное партнерство. //Гражданское общество в Санкт-Петербурге, вып. 1., 1995 г. (Приложение к журналу "Северная Пальмира") с. 22-28.;
10. Hoving, John H.F. Corporate Ethics: In Everyone's Self-Interest // World & I, January 1995, pp. 422-437.