Ким Виктория Валентиновна – канд. филос. наук, доцент кафедры философии и социально-политических дисциплин, заместитель декана факультета истории и юриспруденции ФГОУ ВПО «Амурский гуманитарно-педагогический государственный университет» (г. Комсомольск-на-Амуре). E-mail: vkv-viktory@mail.ru

Шелковникова Наталья Владимировна – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и юриспруденции, заведующий кафедрой истории и юриспруденции ФГОУ ВПО «Амурский гуманитарно-педагогический государственный университет» (г. Комсомольск-на-Амуре). E-mail: 72nata35@rambler.ru

Самоуправление как институт гражданского общества: актуальные вопросы

В статье анализируются проблемы формирования гражданского общества в современной России и роль института местного самоуправления в этом процессе. Рассматриваются отечественный опыт и проблемы формирования органов самоуправления в дореволюционной, советской и современной России как элемента гражданского общества. Критически осмысливается роль политических партий в формировании органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, государство, политическая партия, демократия, личность, электорат, муниципальное образование, депутат, правовое сознание.

В настоящее время проблема эффективного функционирования самоуправления становится, как никогда, актуальной, ведь решить её можно только при реальном, а не формальном, существовании гражданского общества. В послании Федеральному собранию 5 ноября 2008 года Президент РФ Д. Медведев высказал идею о готовности российского общества к деятельности без государственной опеки, о возможности «доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению». Таким образом, государство вновь обращается к проблеме расширения роли граждан и органов самоуправления в организации жизнедеятельности общества. Вопросы реформирования самоуправления тесно связаны и с гражданским обществом (точнее, с уровнем его развития), правовым государством, однако, самым важным представляется связь самоуправления с демократией как типом общества, с государством как аппаратом управления. Какова роль самоуправления в современной России? Каков принцип их формирования, какова схема взаимодействия общества с высшими органами власти? Эти и другие вопросы будут рассмотрены в

данной статье. При этом, авторы не претендуют на формулировку «рецепта» решения вопроса об эффективности самоуправления в системе органов государственной власти.

Понятие «самоуправление» было заимствовано Россией в 60 гг. XIX в. из Англии (selfgoverment) и Германии (Selbstverwaltung). Многие теоретико-методологические положения о местном самоуправлении были сформулированы в XIX в. западными и российскими учеными Р. Фон Йерингом, Г. Еллинеком, Л. Штейном, Р. Гнейстом, Н.И. Лазаревским, А.Д. Градовским, В.М. Гессеным и другими. Теоретические основы о местном самоуправлении были представлены наиболее влиятельными концепциями «теорией свободной общины», «общественной теорией самоуправления», «государственной теорией самоуправления».

В России, какой бы период государственного развития мы бы не рассматривали, говорить о самоуправлении можно с большой долей условности, вызванной тем, что российское общество и, вместе с ним, местное самоуправление были сословными. Кроме того, социально-представительные учреждения (земские и губные избы, излюбленные головы, городские думы) создавались для выполнения административно-властных функций государства, поэтому служили они государству, а не обществу. Всесословное самоуправление, относительно независимое от администрации, появляется только в 1864 г. (земское самоуправление) и в 1870г. (городское самоуправление). Однако очень быстро и всесословность, и самостоятельность (минимальная на тот момент времени) были сведены к нулю контрреформами 90 гг. XIX в. В результате сократилось представительство городских низов и крестьян, также под контроль правительства (губернатора) была поставлена деятельность представительных органов. В результате, несмотря на отчаянные попытки, Российское государство так и не смогло преодолеть свою «родовую черту – жесткий правовой регламент и административно-правовой диктат» в отношении общества [1, с. 93]. В советской России самоуправление было отвергнуто в связи с установлением принципа единства Советов как органов государственной власти и контроля за их деятельностью со стороны партии и государства. Таким образом, на протяжении истории России государственная власть не просто возвышалась над обществом, а определяла содержание его жизни, в результате чего общество в целом утратило волю, способность защищаться, активно выражать свои интересы, то есть российская политическая традиция не предполагала становление и развитие институтов гражданского общества.

Гражданское общество является «продуктом» социального, политического и экономического развития Западной Европы на протяжении нескольких веков. Этот мучительный процесс конфликтов и диалогов власти и населения, в конечном итоге, привел к тому, что гражданское общество Европы максимально приблизилось к идеалу. Одним из первых о

гражданском обществе заговорил Аристотель, им и другими авторами было сформулировано представление о том, что граждане, в первую очередь, должны быть ответственными за свою деятельность перед государством. В эпохи Ренессанса и Нового времени мыслящее население Европы активно анализирует проблемы соотношения власти, «зоны» государственного вмешательства и контроля, формы самоорганизации населения и другие. В итоге, к XVII – XVIII вв. можно констатировать реальное существование некоторых институтов гражданского общества (самоорганизации и самоуправлении населения, разделении властей и пр.). Таким образом, европейское гражданское общество есть результат естественного процесса генезиса демократии, развития политической культуры. По словам Э. Геллнера, дефиниция гражданского общества «… позволяет понять не только устройство, но и «внутреннее очарование этой конкретной формы организации социальной жизни», появляющейся благодаря инициативе и усилиям людей при создании гражданских и политических институтов, цель которых – служить противовесом государству» [8, с. 72]. Под противовесом понимается не противостояние государству, а самостоятельное активное развитие общества без тотального вмешательства государства.

Формирование гражданского общества связано и с феноменом демократии, который также является продуктом развития западной культуры. Под демократией, в первую очередь, понимается тип политического режима, позволяющий обществу и государству функционировать на условиях демократических свобод и первичности закона. В этом случае демократия рассматривается только как способ организации государственной власти, к которой население страны имеет не прямое, а опосредованное властными структурами отношение, и тогда не остается возможности для другой трактовки демократии, когда она соотносится с народом, когда «…в демократии стали видеть не определенное государственное устройство, а процесс общественного развития, так как считалось, что ликвидация внешнего принуждения, внешней зависимости является необходимым условием для достижения свободы каждого человека» [8, с. 64]. То есть, демократия напрямую связана со свободой и политической культурой, а свобода понимается, как право гражданина на самовыражение, собственное мнение. На Западе человек ощущал себя личностью и гражданином, ответственным за себя и общество, видимо, поэтому там и сформировались условия для существования гражданского общества – сильного и независимого от государства. Это было обусловлено «…не только развитием экономики, но и теми процессами, которые происходили в свое время в европейской культуре – благодаря появлению политических партий, гражданского общества, правового государства, а также высокой социальной мобильности населения» [8, с. 81]. Такая комбинация политических,

культурных, экономических, социальных условий, к сожалению, не сложилась в России.

В российском обществе одной из главных проблем было отсутствие условий формирования социально-политической идентичности гражданина и личности, основным качеством которых является чувство собственного достоинства, «без которого немыслимы ни борьба за право, ни политическое самоуправление, ни национальная независимость» [4, с. 120]. Именно оно позволяет дистанцировать личность от массы и самореализоваться. С другой стороны, обусловливает необходимость совершения самостоятельных поступков, за которые личность способна ответить не только перед обществом, но и, прежде всего, перед самим собой. Таким образом, достоинство личности неотделимо от ответственности. Сочетание этих двух качеств, несомненно, требует от человека напряжения – духовного, социального, физического. И часто последнее выдержать проще, чем первое и второе. В истории Российского государства и общества русский человек неоднократно справлялся с неимоверными физическими трудностями (природно-климатические условия, многочисленные разорительные войны, постоянная необходимость мобилизации ресурсов), но духовного напряжения не выдерживал и сдавался на милость государству, отдавая ему плоды своих усилий, стараний, труда. По большому счету, так продолжается до сих пор.

В настоящее время в России активно эксплуатируются старые штампы (о бесполезности обсуждения и принятия любых решений на уровне общества, так как государство решит вопрос по-своему; о приемлемости политической пассивности общества; об отсутствии интереса и уважения общества к закону и т. д.). Так, например, авторы социологического исследования «Самоидентификация россиян в начале XXI века» пришли к выводу, что в России в настоящее время реанимируются старый миф о русском народе, свидетельствующий о неготовности российской элиты управлять свободными людьми – миф о «народе-овоще», состоящем из пассивных и страдающих людей; у него отсутствует инициатива, и, следовательно, он нуждается в «окучивании» посредством технологий пропагандистского обмана и политических механизмов «управляемой демократии» [8, с. 39]. В таком случае, Российское государство предстает в роли «опекуна», которое действует от имени населения, создавая для этого целый ряд публично-правовых органов, «уполномоченных к власти и действующих формально по принципу опеки» [4, с. 49]. Такую форму организации государства И.А. Ильин так и называет «учреждением», противопоставляя ему государство «корпорацию», которое «пребывает не над гражданами, но живет в них, … творится не только для них (т. е. в их интересе), но ими и через них» [4, с. 49]. Осознавая, что подобное представление деятельности государства неприемлемо, ввиду наличия у него множества функций публично-

правового характера, а также невысокого уровня правосознания у населения можно констатировать вслед за И.А. Ильиным, что «исторически всякое государство живет и действует … как учреждение» [4, с. 50]. Именно оно формулирует цели, определяет полномочия для их достижения, при этом субъект не только не наделен полномочиями, но и часто не заинтересован в достижении поставленной цели.

Однако есть социальный институт, предназначение которого действовать как «корпорация», а не как «учреждение» – это институт местного самоуправления, в котором возможна деятельность общества на основе единого интереса, общей территории, общих жизненных традиций и уклада. В настоящее время возможность организации самоуправления как «корпорации» в России минимальна из-за мировоззренческого отставания личности от ожиданий со стороны государства ее активного участия в общественной жизни. Мы продолжаем идти по традиционному пути организации власти на всех уровнях на основе государственных представлений. Одним из них является представление об организации власти на местах, результатом которого становится уже не первая реформа местного самоуправления.

В настоящее время необходимость реформы самоуправления в России вызвана несколькими официальными причинами:

1. Усиление роли гражданского общества в РФ.
2. Повышение роли партий в государстве и политической структуре общества.
3. Активное вовлечение населения в политическую жизнь общества.

При успешном осуществлении реформы власть планирует получить активное население для эффективного управления на местах и проведения экономических и социальных преобразований. Государство пытается сформировать гражданское общество не как противовес ему (как исторически сложилось в Западной Европе), а как управляемую организацию, в которой главным является не вопрос свободы, достоинства и ответственности гражданина, а вопрос управления им. Именно поэтому партии активно вовлекаются в политический процесс, к тому же они, в данном случае, рассматриваются не как часть гражданского общества, а как политический институт, объединяющий население на основе общности политических и общественных взглядов. Современное государственное представление о самоуправлении выглядит следующим образом.

Все гарантии самоуправления и принципы его организации в современной России определяются государством. Первыми были нормативно-правовые акты, отвергающие систему Советов, при этом отказ от подобной организации власти на местах осуществлялся именно по инициативе публичной власти, а не населения. В результате принятия Конституции РФ 1993 г. было признано и гарантировано местное самоуправление, самостоятельное в пределах своих полномочий, органы

которого не входят в систему государственной власти. Гарантируя местное самоуправление, государство закрепляет его основы в законодательстве; материально и финансово его обеспечивает, выделяя муниципальную собственность, земли, бюджет; оказывает ему организационную и идеологическую поддержку, разрабатывая и утверждая положения государственной политики в области развития местного самоуправления.

Государство гарантирует самостоятельность местного самоуправления, которое, в первую очередь, должно решать вопросы местного значения, а именно – определять структуру своих органов, организацию их работы. Структура органов местного самоуправления строится также как и вся система власти в России на основе принципа разделения властей, который реализуется в разделении функций и полномочий между исполнительной властью в лице главы муниципалитета и представительной – в лице депутатов дум, советов и т. д. Работа данных органов строится на началах первенства и главенства исполнительной власти. В полномочия представительного органа входят функции формирования бюджета и контроля за его исполнением, а также нормотворчество в пределах, установленных законом.

Как показывает практика, выборы в местные органы самоуправления не сопровождаются высокой активностью населения, более того, с годами она падает до 10 – 11%. Данный факт является показателем не только незаинтересованности и пассивности электората, но и нежелания населения брать на себя ответственность за решение жизненно важных вопросов общежития. В этой ситуации государство ищет способ повысить активность, привлечь население к вопросам организации и эффективного функционирования местного самоуправления. Один из таких путей – привлечение к участию в выборах политических партий и общественных объединений. Включение политических партий и общественных объединений в избирательный процесс на местном уровне и в последующую деятельность представительного органа, на наш взгляд, является излишним, а результат спорным и непредсказуемым, причина этого заложена изначально в самой сущности партии.

Партия – это политическая организация, объединяющая людей с одинаковыми политическими взглядами, занимающаяся вопросами агитации, пропаганды своих взглядов, борьбой за интересы классов, слоев общества, которые они представляют. Одним из самых важных механизмов жизнедеятельности партии является идеология, так как именно она позволяет воздействовать на общество, формировать «группу поддержки». Н. Луман считает идеологию функциональной категорией, целью которой является не достижение истины (общей цели – уточнение наше), а лишь ориентация людей на определенные социальные действия и поведение. Ориентация на поведение, конструирование образа жизни человека являются важнейшими функциями идеологии, позволяющими с ее

помощью манипулировать массами в нужном политическом (и не только) направлении. Таким образом, привлечение партий к деятельности в органах самоуправления не позволит эффективно построить работу ради общего дела, а партии, в свою очередь, будут использовать органы самоуправления с целью манипулирования и подготовки платформы для увеличения политического влияния в масштабе страны. При ситуации фактической или мнимой многопартийности партии решают главный вопрос – борьбы за власть, борьбы за электоральное большинство.

Важно обратить внимание еще и на тот факт, что политические партии не представляют интересы всего населения. Политическую принадлежность можно определить менее чем у половины населения в целом по стране, а в муниципальных образованиях она и того меньше. Особенно актуально это в связи с тем, что в России крупных муниципальных образований немного (Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Новосибирск и другие), а большинство составляют муниципальные образования с населением менее полумиллиона или чуть более. Здесь политическая активность населения уменьшается, а количество людей политически индифферентных увеличивается. В результате, политическое меньшинство будет решать вопросы за большинство населения, что противоречит принципу самоуправления, закрепленному в Конституции РФ, демократии, как таковой, и здравому смыслу.

Фактически при наличии выбора у большинства выбор отсутствует, так как сократится количество депутатов-одномандатников, и появятся депутаты от партий, не закрепленные за округами, независимые от мнения жителей округов. Голосование по партийным спискам не гарантирует присутствие в представительном органе той личности, за которую голосовал избиратель. Решением комитетов партий на местах может быть произведена ротация кадров. Более того, формирование партийных списков является делом самой партии, в подробности которого население не посвящается.

К сожалению, проблемы не закончатся на стадии выборов, они получат свое продолжение и в деятельности органов местного самоуправления. После победы партии продолжат борьбу за электорат, за увеличение своего влияния в обществе. Принятие решений, поддержание или выступление против инициатив своих политических противников представителем партии будет диктоваться, в большинстве случаев, партийной дисциплиной. Это чревато «расколом» представительного органа муниципального образования, руководством в решении вопросов собственными интересами, а не «интересами населения с учетом исторических или местных традиций», что противоречит Конституции РФ, Федеральному закону от 06.10.03 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. Помимо конфликтов между депутатами – представителями партий –

возможны противоречия между депутатами-одномандатниками и депутатами-партийцами, вызванные сокращением депутатов, выбранных от округов и, соответственно, увеличением нагрузки на них. Подобное противоречие уже было обозначено депутатом-одномандатником во время общественного обсуждения вопроса о внесении изменений в Устав муниципального образования г. Комсомольска-на-Амуре. Таким образом, привлечение партий к муниципальным выборам не решит проблемы общественно-политической активизации личности, осознания ею необходимости принятия самостоятельного и ответственного решения вопросов организации жизни муниципального образования.

Не допустить подобную ситуацию можно при условии руководства депутатами в своей работе интересами общего дела, а не вопросами политической борьбы и последующего проникновения в высшие эшелоны власти. Подобная организация власти на местах при существующем уровне политического сознания не только у депутатов, но и у избирателей пока невозможна. Цель государства в данном случае – активизация участия населения и решение вопросов местного значения под свою ответственность – не может быть достигнута искусственным включением партий в деятельность органов самоуправления.

Указанные обстоятельства, затрудняющие становление гражданского общества в современной России (исторически сложившиеся стремление государства к управлению всеми общественными процессами, неразвитое политическое и правовое сознание, находящаяся на стадии формирования многопартийная система, электоральная пассивность и другие), не могут быть непреодолимыми препятствиями на пути его формирования. В этих условиях институт местного самоуправления должен сыграть, возможно, ведущую роль. Однако следует отметить, что «партийность» органов местного самоуправления может подменить собой самостоятельность местного самоуправления, ограничить его политическую независимость. Поэтому реализация гражданского общества должна состоять не в воплощении очередного представления о нем государства, а в необходимости воспитания у населения в целом и каждой отдельной личности чувства собственного достоинства и личной ответственности, что и является основой его существования.

Литература и источники:

1. Блинов, Н. В. Российская государственность: приглашение к размышлению. Политические и историко-теоретические проблемы / Н. В. Блинов // Русская революция в контексте истории : материалы региональной научной конференции (Томск, 6 – 8 ноября 2007 г.) ; под ред. д-ра ист. наук П. В.Зиновьева. – Томск : изд-во Томского ун-та, 2008. – С. 89 – 95.

2. Гессен, В. М. Вопросы местного управления / В. М. Гессен. – С.-Петербург : издание юридического книжного склада «Право», типо-литография А.Е. Ландау, 1904. – 84 с.

3. Грибовский, В. М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву) / В. М. Грибовский. – Одесса : типография «Техник», 1912. – 103 с.

4. Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин. – М. : изд-во «Зерцало», 2003. – 168 с.

5. Конституция РФ. – М., 2008.

6. Нагорная, М. А. Гражданское общество в России: понятие, признаки, пути становления / М. А. Нагорная. // http://www.unn.ru/rus/books/vestnik1.htm

7. Севастьянова, А. Генезис понятия гражданское сообщество в России (XVIII – начало XIX в.) / А. Севастьянова. // http://www.prof.msu.ru/publ/book3/sev.htm#s

8. Сенокосов, Ю. Власть как проблема / Ю. Сенокосов. – М. : Московская школа политических исследований, 2005. – 184 с.

9. Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 6.10.03. – № 40. – Ст. 3822.

10. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки. Тома 1 – 3 / Б. Н. Чичерин. – Москва : типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. – 674 с.