

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Местное самоуправление – одна из важнейших институциональных основ современной демократии. Местное самоуправление выступает в двуединстве своей природы: будучи специфической властной структурой, оно в то же время является базовым элементом гражданского общества, универсальной формой самоорганизации граждан. Как органичная составляющая демократической системы современное местное самоуправление сформировалось на основе взаимодействия и синтеза, прежде всего, либеральных и социал-демократических принципов и ценностных ориентаций. Наиболее сложной и актуальной (как в теоретическом, так и практическом отношениях) остается проблема взаимодействия государства и местного самоуправления в жизнеобеспечении современной демократии.

Local self-government has emerged as one of the most important social institution of the modern democracy. Being as the universal structure of the civil society local self-government has the multi-purpose authorities which are able to satisfy some essential needs of the people such as housing, social services and education. In addition, by allowing ordinary people to participate in politics as councillors and offering them an opportunity to be involved in decision making local self-government plays a major role in legitimation of existing political regime. There are liberal democracy and social democracy traditions and values in the base of the modern self-government systems. Values the liberal tradition particularly associated with local self-government are freedom, participation and efficiency. Social democracy tradition holds and defends the values of equality and rights to welfare. Local self-government in the modern democracy is placed in a position of contradiction. The central state both needs local self-government and fears it.

В системе современной демократии важное место принадлежит институту местного самоуправления. По сути речь идет о базовой структуре, которая лежит в основе «народной свободы» как путеводной идеи и магистрального вектора развития западной цивилизации. В местном самоуправлении демократия находит свое наиболее адекватное сущностное и институциональное выражение.

В своем развитии ценности и практика местного самоуправления претерпевали определенную историческую трансформацию. Так, существенные изменения в подходе к вопросу о месте и роли самоуправления в жизни общества происходят в XIX в., в период, относящийся к институционализации либерально-демократического государства. Именно тогда сформировался и стал весьма влиятельным (а в некоторых странах и политически доминирующим) либеральный

взгляд на феномен местного самоуправления как одной из важнейших основ новой утверждающейся на Западе модели демократии. Существенным в либеральной позиции было акцентирование связи местного самоуправления с такими современными базовыми демократическими ценностями, как свобода, участие и эффективность. В соответствии с либеральным тезисом о «минимальном государстве» местное самоуправление рассматривается в качестве важного фактора, ограничивающего власть центрального правительства. Кроме того, местная власть действует и как территориальная группа давления, защищающая интересы своих граждан. Таким образом, классический либеральный проект одновременно видит в местном самоуправлении и важный элемент конституционной системы разделения властей, гарантирующей политическую свободу, и важный институт гра-

жданского общества, обеспечивающий условия экономической свободы и социального процветания.

Ценность участия относится к числу «сквозных» тем в европейской политической традиции. Например, Аристотель рассматривал проблему политического участия как центральную в процессе организации и обеспечении оптимальной формы государства и благой жизни граждан. Либеральная интерпретация участия предполагает развитие местного самоуправления в качестве важного институционального механизма осуществления демократии. Участие современного местного самоуправления происходит в рамках регулярно проводимых выборов в муниципальные органы власти, в непосредственной работе в качестве избранных членов муниципальных структур и в лоббировании внутри и посредством местных органов определенных интересов граждан и их корпоративных групп. Следует отметить, что участие в местном самоуправлении не только гарантирует отражение в политике местных потребностей, но и, несомненно, воспитывает дух гражданства, сообщества и в целом способствует формированию гражданской политической культуры. Действительно, люди учатся демократии на собственном непосредственном опыте «в ближайших кварталах». По мере развития демократии уровень местного самоуправления становится также реальной (и часто даже неизбежной) стартовой базой для восхождения на «политический Олимп» будущих общенациональных политиков.

Эффективность как одна из наиболее чтимых ценностей либерализма предполагает широкое использование в демократическом контексте местного самоуправления в рационализации разноразмерной системы управления. Действительно, местное самоуправление в значительной мере обуславливает эффективность самого государственного управления (центрального правительства), которое, опираясь на самоуправленческие структуры, получает возможность адаптировать общенациональные цели к многообразным местным условиям. Эффективность местного самоуправления порождает

и сама многоцелевая природа местных органов власти, которые способны координировать целые комплексы служб, таких как жилищное строительство, социальные службы и образование. Открытый режим принятия решений, находящийся под реальным контролем граждан, также способствует эффективности системы местного самоуправления.

Таким образом, либеральная составляющая в определении природы современного демократического института местного самоуправления несомненна и весьма существенна. Вне рамок либеральной традиции, подходов и ценностей невозможно понять место и роль местного самоуправления в системе современной демократии.

Однако развитие теории и практики местного самоуправления не определялось исключительно либеральной традицией. Существенную роль в становлении современных моделей местного самоуправления сыграли социал-демократические ценности и подходы. Если либерализм акцентирует ценности свободы и участия, то социальная демократия отдает предпочтение принципам равенства, благосостояния и социальной защищенности. Местное самоуправление в данном контексте рассматривается, прежде всего, как инструмент для перераспределения богатства. Оба принципа, наряду с достоинствами, имеют и очевидные недостатки. Так, провозглашаемое либералами многообразие, основанное на свободе выбора, на практике оборачивается острыми проблемами социального неравенства, в то время как позиция социальной демократии, апеллирующая к государственному патернализму, ставит под сомнение возможности действительно самостоятельного местного самоуправления.

Таким образом, институт местного самоуправления как элемент современной демократии поставлен в позицию противоречивого действия на него, как минимум, двух фундаментальных ценностных и политических принципов. Однако, как показывает опыт последних десятилетий, данное противоречие имеет скорее теоретическое (концептуальное), нежели практическое значе-

ние. Определяющей тенденцией в диалоге государства и местного самоуправления в системе современной демократии является общее усиление позиций государства. Показательным в этом смысле является пример либеральной политики британских неоконсерваторов в 80-х – начале 90-х гг. XX в. Одним из главных результатов политики тэтчеризма стало заметное усиление режима государственного централизма, в частности, в отношениях государства и местного самоуправления.

Известный парадокс, связанный с положением местного самоуправления в современной демократии, состоит в том, что при всех принципиальных теоретических различиях либеральный и социал-демократический подходы совпадают в одном – стремлении к общесистемному усилению политико-управленческих позиций государства. Это связано, прежде всего, с резко возросшим объемом и сложностью социально-экономических и политических задач, которые не могут быть эффективно решены без стратегического участия государства (поддержание инфраструктуры экономики, социальных служб, занятости населения, защита окружающей среды, борьба с бедностью, борьба с терроризмом). В такой ситуации государство оказывается перед необходимостью выбора между двумя крайними позициями: этатистской (авторитарной) ориентацией, связанной с усилением собственных политико-управленческих и полицейских функций, и развитием в обществе социально более эффективной, нежели использование силы, гражданской культуры соучастия в решении общенациональных и местных вопросов. В данном контексте позиция государства в отношении местного самоуправления характеризуется определенной двойственностью. С одной стороны, государство заинтересовано в самом существовании и эффективной работе местного самоуправления, связанного, прежде всего,

с обслуживанием повседневных хозяйственных и социальных потребностей населения, и потому передает ему целый ряд управленческих функций. Государство также видит в местном самоуправлении важный институциональный механизм легитимации существующей и перспективной общенациональной стратегии развития. Именно на уровне структур местного самоуправления в конечном счете происходит адаптация макроэкономической и макросоциальной политики правительства. Предоставляя возможность простым гражданам активно участвовать в политической жизни собственных территорий и в определенной мере решать для себя проблему «отчуждения от власти», местное самоуправление играет существенную роль в обеспечении легитимации существующего режима в целом. Таким образом, государство не может не видеть в местном самоуправлении базового институционального механизма жизнеобеспечения демократии. С другой стороны, местное самоуправление как наиболее демократичный по своей природе институт власти порождает определенную напряженность в своих отношениях с государственной властью как властью в существенной мере бюрократической. Самоуправленческая модель политического участия граждан, вовлечение их в процессы принятия решений, достаточно прозрачные механизмы осуществления власти и контроля на местном уровне способны формировать в обществе достаточно критичные и даже оппозиционные настроения по отношению к центральному правительству. Во всяком случае, потенциально местное самоуправление несет в себе определенный вызов государству (здесь заключается одно из имманентных противоречий современной демократии), что является серьезным мотивом к претензиям государства на более или менее жесткий контроль над структурами местного самоуправления.