

УДК 87.6:316.334.56

Радионова Л. А.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИМПЕРАТИВ СУБЪЕКТНОСТИ ГОРОДА В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В статье анализируются особенности включения города в гражданское общество: город, прежде чем войти в гражданское общество, уже находится в социетальной системе, являясь ее подсистемой. Автор рассматривает, благодаря чему город способен войти в гражданское общество в активной роли субъекта, при этом раскрывается и вторая особенность включения города в гражданское общество – механизм местного самоуправления.

Ключевые слова: город, гражданское общество, субъектность города, территориальная общность, местное самоуправление.

У статті проаналізовано особливості включення міста в громадянське суспільство: місто, перш ніж увійти до громадянського суспільства, перебуває в соціетальній системі, виступаючи її підсистемою. Автор розглядає, завдяки чому місто здатне увійти до громадянського суспільства в активній ролі суб'єкта, при цьому розкривається і друга особливість включення міста в громадянське суспільство – через механізм місцевого самоврядування.

Ключові слова: місто, громадянське суспільство, суб'єктність міста, територіальна спільність, місцеве самоврядування.

The article deals with the features of including of the city in civil society: city before entering the civil society already appears in the societal system, being its subsystem. Author examines possibilities of a city to enter civil society in the active role of subject. The second feature of including of the city in the civil society – through the mechanism of local self-government are discussed.

The keywords: city, civil society, subjectivity of the cities, territorial community, local self-government.

Анализируя теоретические и практические подходы к структуре, содержанию гражданского общества, необходимо подчеркнуть, что «облегченное» представление о нем сужает эвристические возможности познания и социальной практики в целом. Получается, к примеру, что местное, в том числе городское, самоуправление относится к структурам гражданского общества, входит в его состав, а город как социальная система, да и вообще все поселенческие образования, вроде как и не входят или входят лишь в институциональной форме. Обедняются представления о самом положении города в системе общественных отношений. Между тем, город, несомненно, является важным элементом гражданского общества, анализ места и роли города в становлении гражданского общества актуален как в теоретическом, так и в практическом плане, особенно в контексте сегодняшнего политического кризиса в Украине это наиболее рельефно проявляется.

Здесь мы сталкиваемся с определенными методологическими проблемами, попытка решения которых и является целью исследования. С одной стороны, автор

придерживается мнения, что гражданское общество исторически возникает как буржуазное общество и может быть осуществлено или в форме зрелого капитализма, или в форме конвергентного общества. С другой стороны, в Украине пока нет ни того, ни другого в зрелой форме, а города есть. В Украине доля городского населения составляет на сегодня более двух третей населения.

В социальной философии недостаточно разработан вопрос о соотношении понятий «общество» и «гражданское общество». Поскольку речь идет о развитом обществе, эти два понятия и тождественны, и существенно различаются. Понятие «общество» шире понятия «гражданское общество». Первое понятие включает в себя и государство, гражданское же общество сопряжено с государством, но не включает последнее в свой состав. Отсюда следует, что многие явления, и в их числе интересующий нас город, по-разному входят в общество и в гражданское общество.

Рассмотрим вначале социетальную форму этого включения. На наш взгляд, для неё характерны следующие особенности:

1. Город, как и общество, характеризуется наличием четырех важнейших сфер общественной жизни – экономической, социальной, политической и культурной.

2. В свое время профессор А. К. Уледов писал: «...при вычленении сфер общественной жизни может быть использован... комплексный критерий, в который входят и типы деятельности людей, и общественные потребности, на удовлетворение которых направлена деятельность, и общественные отношения как формы деятельности, и социальные субъекты деятельности и отношений. Он позволяет составить представление о сферах как относительно самостоятельных образованиях по отношению к обществу и способных обслуживать последнее. Отсутствие одной из составляющих сторон комплексного критерия не позволяет конституировать данное общественное явление как специфическую сферу жизнедеятельности людей» [8, с. 49]. Сама идея комплексного критерия при вычленении сфер городской жизни сомнений не вызывает, но сейчас важно отметить другое: в каждом городе уровень развития и соотношения указанных сфер может быть очень различным. Это выражается, в частности, в многообразных классификациях городов – по количественным и качественным критериям.

3. Функционирование и развитие города как элемента социетальной системы характеризуется сильным воздействием на него со стороны государства. Мы полагаем, что этот фактор является если не всегда, то очень часто доминирующими в системе факторов, обуславливающих жизнедеятельность города. Воздействие это многогранно: ему присущи правовые, исполнительно-распорядительные, финансовые, партийно-политические, идеологические, психологические стороны, методы, приемы. Практика Украины показывает, что воздействие не обязательно носит жесткий характер, оно нередко учитывает и разные «весовые категории» городов, их значение для страны, региона и т. д.

Обратившись к вопросу об особенностях включения города в гражданское общество, нетрудно обнаружить, что этих особенностей две. Первая из них состоит в том, что, прежде чем войти в гражданское общество, город уже находится в социетальной системе, является ее подсистемой. Как и все, что происходит в обществе, включение города в общественную жизнь имеет объективную и субъективную стороны. Но когда речь идет о городе как элементе общества, объективные факторы (особенности,

уровень развития страны, региона, внешние по отношению к городу обстоятельства) преобладают над субъективными; когда же мы говорим о городе как элементе гражданского общества, на первый план выходят субъективные факторы. В первом случае город выступает главным образом как объект внешнего воздействия, во втором случае он прежде всего и главным образом является субъектом.

Благодаря чему же город, будучи, прежде всего, объектом воздействия внешних условий, в числе которых особое место принадлежит государственному управлению, оказывается способным войти в гражданское общество в активной роли субъекта? Отвечая на этот вопрос, мы одновременно обнаруживаем и вторую особенность включения города в гражданское общество: это происходит через механизм местного самоуправления, о чем пойдет речь ниже.

Анализируя многообразные социально-философские и социологические дефиниции города, важно решить поставленную выше задачу – выяснить источники и предпосылки субъектности города [1; 2; 4; 7].

Прежде всего, это социально-исторические предпосылки. С точки зрения социальной философии, они удачно описаны М. Н. Межевичем. Город и деревня рассматриваются им как формы поселения людей, свойственные такому этапу общественного развития, которому присуща социально-классовая структура, социальная неоднородность [7, с. 50–53]. М. Н. Межевич пишет: «В своем наиболее общем определении, справедливом для всякого периода существования города, он выступает... как специфическая среда обитания человека. В отличие от деревни, где именно природа обуславливает содержание производственного процесса, где естественный элемент окружающей среды господствует, в городе человек практически полностью находится в искусственной среде. В ней протекает весь цикл его жизнедеятельности, в ней удовлетворяются все его потребности... Роль города как искусственной среды обитания человека возрастает по мере развития общества...» [7, с. 70–71].

На протяжении тысячелетий город занимал подчиненное положение по отношению к деревне. Но затем ситуация радикально меняется: «Город и деревня в известном смысле поменялись местами: из уклада в рамках рабовладельческого и феодального способов производства город превращается в олицетворение нового, капиталистического способа производства» [7, с. 96]. Разделение труда между городом и деревней ведет к дифференциации закрепленных за сельскохозяйственными и промышленными видами труда людей в своего рода социальные группы. Однако социальная структура села и города сложнее, чем деление работников по видам труда. Складываются городской и сельский образ жизни, социально-экономические основания которого корнями уходят в экономические условия, социальные различия простираются на все другие сферы деятельности и жизни людей. Поэтому интерпретация населения города и деревни как особого рода социальных групп не может быть осуществлена, строго говоря, только на основе признака экономической деятельности, разделения труда. Необходимо введение еще одного критерия, в качестве которого как раз и выступает принадлежность к типу поселения или, говоря шире, *общность по поселению, территориальная общность людей* [7, с. 99, 101]. Категория «*общность по поселению*» выражает связь условий проживания и социальных последствий для группы, проживающей на данной территории (однако сами последствия обусловлены характером общественных отношений). Эта обусловленность игнорируется многими исследователями.

«Территориальная общность – это население, люди. Но речь идет здесь не о людях как таковых... В основе территориальной общности лежит *социальная связь* [выделено нами. – Л. Р.], возникающая в силу общих условий жизнедеятельности людей... Но эти условия не входят в территориальную общность, ибо она – отношение между людьми „по поводу” этих условий. Поэтому вряд ли правильно выражение „город – это территориальная общность”. Территориальной общностью выступает городское население, утрачивая при этом характер демографической категории „население” и обретая характер социальной группы» [7, с. 102–103].

Итак, городское население является территориальной общностью, социальной группой. Последняя выступает составной частью социальной структуры общества и носит межклассовый характер, т. е. состоит из представителей различных классов. М. Н. Межевич отмечает, что «наряду с принадлежностью к... разным классам, складывается и существует общность по поселению, что означает, что городское и сельское население в качестве социальной группы имеют определенные общие интересы. Но дело в том, что в условиях классово-антагонистического общества межклассовые социальные группы... представляют собой враждебно противостоящие друг другу образования. Отношения между ними носят характер противоположности...» [7, с. 103]. Эта мысль автором развивается. Он, например, пишет: «Так же, как принудительный характер имеет общественное единство в пределах классово-антагонистической формации, так антагонистический облик обретает и единство, социальная связь по месту поселения. Общность по поселению оказывается результатом общих условий с точки зрения их объективной общности, но отнюдь не с точки зрения подлинных интересов членов этой общности» [7, с. 104].

Здесь необходимы некоторые уточнения. Эта мысль верна в общеисторическом отношении, но нуждается в оговорках, когда речь идет о современной Украине. В ней не могли быть учтены особенности современного украинского общества, ушедшего от коллективистской парадигмы советского периода, следы которой, однако, отнюдь не исчезли из сегодняшних городов.

Целостность города и наличие в нем особой социальной общности – важнейшие источники субъектности города. Но к числу этих источников относится и наличие у населения города многообразных потребностей, с удовлетворением которых связаны разнообразные функции города. Профессор А. К. Аникевич пишет: «К основным функциям города относятся экономическая, экологическая, демографическая, социально-бытовая, культурно-воспитательная, общественно-политическая, включая важнейшую подфункцию – самоуправление» [1, с. 5]. Полагаем, что нет оснований считать самоуправление некой подфункцией, рациональней к названным функциям добавить еще одну – управленческую. Эта функция может осуществляться в разных формах, наиболее оптимальной из которых является самоуправление.

Таким образом, мы выявили источники субъектности, выступающие на первый план при включении города в гражданское общество. Но какова природа этой субъектности и кто является ее носителем? Ответы на эти вопросы будут даны при анализе еще одного элемента гражданского общества местного самоуправления.

«Самоуправление, в том числе и территориальное, возможно только в случае, если субъект и объект управления совмещены, совпадают», – писал Ф. М. Бородкин [2, с. 100]. Это совпадение надо понимать в том смысле, что те, кто осуществляет самоуправление,

обладает властью на его организацию. Конечно, и в этом случае для реального управления необходим аппарат. Но легко обнаружить два серьезных, принципиальных различия. Во-первых, аппарат самоуправления наделяется властью теми, кем этот аппарат управляет. Сама организация внутри себя не может иметь источника власти. Во-вторых, аппарат в целом и некоторые функционеры ответственны за свои действия не перед начальством, а перед теми, кто «наградил организацию властью над собой...» [2, с. 100]. В этом положении есть как верные, так и сомнительные стороны. Автор чрезмерно противопоставляет самоуправление и управление. Между тем, в рамках системного подхода всякое общественное управление, как условие существования и функционирования сложных самоорганизующихся систему, в известном смысле есть самоуправление.

Социально-философский подход требует более глубокого анализа тождества и различия управления и самоуправления. Так, тождество между ними состоит в том, что всякая социальная система нуждается в управлении и осуществляет его собственными силами. Но оказывается, что в разных исторических условиях эти силы выглядят отнюдь не одинаково. Поскольку главным элементом общественных систем являются социальные общности и образующие их люди, постольку встает вопрос о том, как соотносятся в данных условиях роли управляющих и роли управляемых, т. е. субъекты и объекты управления. В этом контексте важно пойти «прагматическим» путем, т. е. строить теоретический анализ, отталкиваясь от некоего эталонного представления о местном самоуправлении.

Есть основания полагать, что такая модель местного самоуправления содержится в официальном документе, принятом в 1985 году, ратифицированном Украиной и получившим название «Европейская Хартия о местном самоуправлении» (впредь – Хартия). Используем некоторые положения этого документа в научных целях – как источник необходимой для анализа информации. К тому же в самой Хартии выделены пункты, следование которым обязательно в первую очередь. Поэтому ниже приводятся и комментируются лишь важнейшие с нашей точки зрения положения Хартии.

Обратимся, прежде всего, к ее преамбуле. В ней говорится, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, поскольку право граждан участвовать в управлении государственными делами непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне. Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление. Защита и укрепление местного самоуправления представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти, что предполагает существование местного самоуправления, которое наделено уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем [см.: 4].

Положения преамбулы важны по ряду причин. Прежде всего, они раскрывают значение местного самоуправления. Далее, они позволяют обнаружить теоретическую недооценку Хартии в исследованиях отдельных авторов. Разумеется, по форме это фактический документ, но он глубок и в научном отношении. Он исходит, например, из единства демократии и децентрализации как основы местного самоуправления. Применительно к развитым странам это единство представляется совершенно необходимым. Поэтому ошибочно положение Ф. М. Бородкина, который писал:

«...процесс децентрализации и процесс формирования самоуправления идут в противоположных направлениях. Децентрализация дробит власть, усиливает контроль и подчинение; разъединяет, ведет к постепенному распаду. Процесс организации самоуправления объединяет власть, интегрирует, ослабляет прямое нерассуждающее подчинение» [2, с. 100]. Ошибка состоит в том, что децентрализация рассматривается не конкретно, а абстрактно, как нечто заведомо регрессивное. Между тем процессы децентрализации и на производстве, и в политической системе общества нередко являются важной формой прогресса.

Наконец, уже в преамбуле содержатся положения, ставящие под сомнение украинскую конституционную норму о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Если бы Хартия исходила из этой идеи, разве в ней говорилось бы о том, что право граждан участвовать в управлении государственными делами непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне? Хартия говорит об автономии органов местного самоуправления, а законодательство Украины исключает их из системы органов государственной власти [см.: 5, ст. 140–142]. В этом смысле оно не соответствует множеству положений Хартии: статьям 3, 4, 5, 6.1, 8, рассматривающих местное самоуправление и его органы как автономную часть государственной системы.

Форсированная трактовка «отгороженности» органов местного самоуправления от системы органов государственной власти в значительной степени звучит риторически. На практике органы местного самоуправления действуют в рамках законов государства и строятся адекватно структуре региональных органов власти, особенно исполнительных, что, впрочем, частично отражено в статье 143 Конституции Украины. Как правило, органы местного самоуправления экономически зависимы от вышестоящих органов власти. Их статусные акты утверждаются региональными органами власти, факт давления государственного управления на местное самоуправление налицо. Этот факт признается и в Хартии, например, в статье 8 «Административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления».

Как же Хартия определяет местное самоуправление? Согласно статье 2.1, под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Трудно представить, что значительная часть государственных дел отдается органам, не входящим в систему государственной власти.

Особый интерес вызывает статья 9 «Источники финансирования органов местного самоуправления», в ней имеется восемь пунктов [см.: 4]. Хартия придает первостепенное значение экономическим основам местного самоуправления, ибо реальной властью обладает субъект, который реально обладает собственностью. При демократическом строе единственным субъектом власти должно быть все население страны или конкретной самоуправляемой территории как интегрированный субъект собственности. Для практического осуществления своей властной воли народ (население территории, например города), наделяет полномочиями специально созданные органы, которые и являются носителями власти. Субъект не делит власть с ее носителями, а осуществляет ее посредством носителей независимо от того, выступают ли последние от своего собственного имени или от имени субъекта, функции носителя власти всегда вторичны,

производны от властных полномочий субъекта (всего народа либо населения города).

Однако наша реальность не вполне отвечает этому положению дел. В этом контексте необходимо уточнить, что же такое муниципальная собственность. В Гражданском кодексе отмечается, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления...» [см.: 3].

С социально-философской точки зрения это определение бессодержательно, так как *смешивает поселение, город и территориальную общность* и не дает ответа на вопрос, *кто является субъектом муниципальной собственности*. В известной степени мы согласны с М. Ю. Мартыновым, отмечавшим, что определять в качестве финансово-экономической основы местного самоуправления муниципальную собственность и местный бюджет можно с юридической точки зрения [см.: 6, с. 53]. Но если смотреть на проблему с социально-философских позиций, то представляется, что под подобной основой следует понимать само население, обладающее экономической самостоятельностью.

Сегодня наша реальность такова, что, пока на разных уровнях власти отсутствует полное понимание и осознание идеи местного самоуправления, даже в тех случаях, когда политики всех уровней говорят о самоуправлении, оно по сути дела таковым не является. Властные органы в городах и районах по сути дела являются низовым звеном государственной власти и находятся в полной зависимости от вышестоящих органов власти, а не от населения, которое в условиях традиционного самоуправления во многом определяет стратегию и тактику выбранных им властных органов.

С другой стороны, при конфликтах (забастовках, стачках и других акциях протеста) работники предъявляют требования не к собственникам, а к местным органам власти, считают их повинными во всех просчетах и провалах. Ориентация общественного мнения, которое считало долгие годы ответственным за все беды государство, не исчезла бесследно, и с этим настроением нынешние органы власти вынуждены считаться.

Но самое главное – это экономическая беспомощность большинства городских органов местного самоуправления. Причина этого явления – глобальная приватизация. В результате так называемой «малой» приватизации в большинстве городов в руках органов самоуправления (в соответствии с теорией) не осталось ничего, кроме инфраструктуры. Но это, как правило, инфраструктура особого рода. Она создавалась в условиях советской экономики, очень большая ее часть существовала в городах, но содержалась за счет отраслей (нередко чрезвычайно мощных). Социальная инфраструктура во множестве городов была убыточной, но убытки худо-бедно покрывались. И это казалось естественным. Тоже касалось и развития городов.

Теперь представим ситуацию, при которой социальная инфраструктура оказалась едва ли не единственной экономической основой местного самоуправления. Положение катастрофическое. Какие мыслимы выходы? Первый – создавать заново производственный фундамент местного самоуправления, но это требует больших усилий, времени и, главное, средств. Второй – повысить экономическую отдачу социальной инфраструктуры: усиливая нажим на население (повышение тарифов и т. п.), что неминуемо вызывает недовольство и сопротивление населения. Третий – развитие

малого бизнеса в Украине, причем этот путь рассматривают чуть ли не самым главным для решения самоуправленческих задач. Думается, что в этом вопросе важно не впасть в иллюзии. Четвертый – всячески способствовать развитию налогооблагаемой базы территории. С точки зрения «теории» это, безусловно, наиболее рациональный, классический подход к интересующей нас проблеме. И, наконец, пятый выход – доставать средства извне города (субвенции; заимствования; спонсорство и т. д.).

Таким образом, местное самоуправление, которое, несомненно, должно быть одним из важнейших элементов гражданского общества, в настоящее время в Украине таковым не является не только потому, что у нас нет развитого гражданского общества, но и вследствие неразвитости самого местного самоуправления. Сейчас разработано новое законодательство о местном самоуправлении, даже если этот процесс принесет положительные результаты, можно с уверенностью сказать, что это создаст лишь благоприятные для развития самоуправления на местах условия и возможности, которые еще надо реализовать.

Литература:

1. *Аникевич А. Г.* Вступительная статья / А. Г. Аникевич // Ванеев О. Н. Город и самоуправление: вопросы теории / Ванеев О. Н., Спас М. А. – М., 2004.
2. *Бородкин Ф. М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф. М. Бородкин // Социологические исследования. – 1997. – № 1.
3. Гражданский кодекс Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://meget.kiev.ua/kodeks/grazdanskiy-kodeks/>
4. Европейская Хартия о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fes.kiev.ua/Dokument/Schimanke/RU_Charta_msu.pdf
5. Конституция Украины. – К. : ЮРИНКОМ, 1996.
6. *Мартынов М. Ю.* Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления / М. Ю. Мартынов // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 50–53.
7. *Межевич М. Н.* Социальное развитие и город / М. Н. Межевич. – Л. : Наука, 1979.
8. *Уледов А. К.* Духовная жизнь общества. Проблемы методологии исследования / А. К. Уледов. – М. : Мысль, 1980.