В.А. Филиппенко

ПРОБЛЕМА СОЦИАЛЬНОЙ РЕПРЕЗЕНТАЦИИ В СИСТЕМЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Необходимость повышения социальной эффективности в деятельности органов власти и управления всех уровней, а также преодоление абсентеизма и различных форм выражения недоверия к избранным органам власти со стороны населения требует соотнесения реальных результатов их деятельности с тем исходным функциональным назначением, которое определено для них законодательными и иными институциональными установлениями, их положением в общей системе власти и институционализированными способами связи с населением. По мере стабилизации и «остывания» политического процесса в стране, с переходом от стихийной демократизации начала 1990-х гг. к упорядоченному государственному и муниципальному строительству, наряду с положительными тенденциями, в отношениях власти и населения все более явно обнаруживаются долговременные социальные издержки и деформации. Проблема отчуждения власти от населения и, соответственно, недоверия последнего к ее деятельности становится для современной России одной из самых острых. Как показали проведенные в 2002–2003 гг. Информационно-аналитическим центром Волгоградской академии государственной службы социологические исследования в городах и районах Волгоградской области, до 57% населения региона в большей или меньшей степени отказывали в доверии местным и региональным органам власти. При этом значительная доля этого негативного потенциала фокусировалась не на относительно далекой от населения региональной власти, а на органах местного самоуправления – той власти, с которой жители городов и поселков соприкасаются практически ежедневно и которая по роду своей деятельности должна быть максимально близка населению. Только 2% жителей области безусловно положительно оценивали деятельность муниципальных органов, 35% остановились на нейтральной оценке, а 47% дали ей негативную оценку: органы местного самоуправления не справляются с решением социально-экономических проблем[1]. Из-

[1] См.: *Колесников В.* Муниципальные интересы как теоретический и практический феномен // Государственная служба. 2006. № 5 (43). С. 76–77.

лишне говорить, что проблема описывает ситуацию не только в одной отдельно взятой области; эти выводы, с теми или иными поправками, можно экстраполировать на всю страну. Социологический опрос, проведенный в ноябре 2005 г. в Ставропольском крае, Воронежской, Челябинской областях и Москве, дал похожие результаты: властям своего города доверяли только 34,4% респондентов, а не доверяли – 46,2%[1].

Природу представительных органов местного самоуправления (как уровня управления, в наибольшей степени приближенного к населению и призванного реализовывать их первичные социальные потребности, запросы, интересы) интегрально характеризует функция социальной репрезентации, то есть адекватного представительства социальных интересов населения в целом и отдельных его групп в частности на уровне управленческого действия – принятия решений.

Критерием эффективно осуществляемой в процессе управления социальной репрезентации можно считать само понятие функции – в том виде, в каком оно трактуется одним из классиков структурно-функционального анализа американским социологом Р. Мертоном. Функция может считаться реализованной только тогда, когда сводится не к формальным аспектам «правильного» действия, а достигает удостоверенного на уровне объекта управления социально значимого результата (в виде наблюдаемого последствия действия), который способствует успешной адаптации социальной системы к изменяющимся внешним условиям. В противном случае имеет место явление, определяемое как дисфункция или, в лучшем случае, как нефункциональное последствие[2]. Очевидно, что в этом контексте функциональный характер социальной репрезентации удостоверяется адекватностью представления первичных социальных интересов в структуре решений, принимаемых уполномоченным органом управления, и практических действиях по их реализации.

Функция социальной репрезентации в той или иной степени присуща всем (отчасти даже авторитарным) типам управления, в которых осуществляется «обратная связь» между его объектом и субъектом, включая самые слабые, нечеткие виды корреляции между интересами управляемых и действиями управляющих. Например, в древнем и средневековом Китае соответствие государственной социальной политики интересам населения обосновывалось в мистифицированной форме – через принцип «небесного предопределения» (*тянь мин*), ко-

[1] См.: Социология власти. 2006. № 2. С. 42.

[2] См.: *Мертон Р.* Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Тексты / Под ред. В.И. Добренькова. М., 1994. С. 414.

торым объяснялась природосообразная корреляционная связь между «хорошим» государственным управлением и процветанием общества или, наоборот, между «дурным» управлением и социальными неурядицами[1]. Нечто подобное было присуще и другим архаичным типам государственного управления.

В наиболее последовательном и «чистом» виде функция социальной репрезентации проявляет себя в демократической форме управления; можно сказать, что она принадлежит самой сущности демократии. Аристотель в своей «Политике» определенно характеризовал демократию («политию») как способ государственного управления, при котором «все граждане участвуют во всем», т. е. в отправлении всех обязанностей государства по умножению «общего блага»[2]. Однако именно эта презумпция воплощения в демократическом образе правления всеобщей воли народа при столкновении с представительностью как реальным механизмом осуществления власти порождает одно из самых глубоких противоречий демократии, ставящих под сомнение идею ее совершенства и исключительности как системы управления[3]. Этим, собственно, и обусловлены постановка и актуализация проблемы социальной репрезентации как возможный способ разрешения данного противоречия.

Местное самоуправление по своей природе не может не функционировать на началах последовательной демократии, постоянно удостоверяемых не только различными формами непосредственного участия населения в управлении, но и поддержанием функции социальной репрезентации, которая, по существу, превращается в средство общественного контроля за соответствием результатов деятельности управляющих интересам управляемых. Эксплицитно выраженная в демократии идея самоуправления граждан, на первый взгляд, позволяет трактовать проблему социальной репрезентации как исключительно организационную, возникающую из-за разрыва между теоретически не подвергаемой сомнению презумпцией общей политической воли (как источника власти) и реально диктуемой необходимостью отправления управленческих функций на представительной основе немногими лицами.

Организационные «помехи», возникающие в отношениях между управляющими и управляемыми, могут, например, быть связаны с неадекватностью передачи и переработки информации (т. е. с проблемой коммуникации), что, в свою очередь, проистекает из физи-

---

[1] См.: *Кобзев А.И.* Понятийно-теоретические основы конфуцианской социальной утопии // Китайские социальные утопии. М., 1987. С. 61.

[2] *Аристотель.* Сочинения в четырех томах. Т. 4. М., 1984. С. 604.

[3] *Manent P. A* World Beyond Politics? Princeton, 2006.

ческой невозможности – за редкими случаями моделей непосредственной демократии в небольших по размеру местных общинах (например, коммуны и некоторые кантоны Швейцарии) – обеспечить присутствие (презентацию) интересов и прямое участие граждан в реальном, повседневном процессе управления.

Другая конкретная проблема, фокусирующаяся на организационных аспектах властвования, связана с тем, что демократия как организация общей политической воли граждан, вероятно, вообще не может адекватно выражать их весьма дифференцированные, «необщие» социальные интересы, которые на политическом уровне неизбежно редуцируются и сужаются до абстрактного интереса побеждающего на выборах «большинства». В этой связи реализация интересов и прав «меньшинства» остается до сих пор одной из самых трудноразрешимых проблем для действующих систем демократического управления.

Наконец, наиболее серьезным вызовом самой сущности демократических институтов управления является проблема их эффективности, понимаемая в организационно-технологическом аспекте. Тенденция к «олигархизации», характерная практически для всех институтов демократического управления, сужение круга лиц, реально участвующих в управлении, в конечном счете, могут объясняться императивом сокращения издержек социальной транзакции при принятии и реализации управленческих решений, что обычно интерпретируется как конфликт между соображениями демократической легитимности и управленческой эффективности[1]. Все вышеупомянутые организационные проблемы в интегральном виде получают свое объяснение через присущее всем системам социального управления свойство фрактальности как сохраняющейся пространственной (физической) и непространственной (социальной и культурной) обособленности друг от друга их отдельных подсистем[2] – в данном случае гражданской общности (как источника власти и объекта управления) и непосредственного органа управления (субъекта управления).

В современных условиях проблема репрезентации социальных интересов различных групп населения в деятельности органов местного самоуправления не утрачивает своей остроты, а в некоторых случаях приобретает новые аспекты. Оценивая эффективность реализации органами муниципального управления функции социаль-

[1] См.: *Ферреоль Ж.* Социология. Терминологический словарь. 2-е изд. СПб., 2003. С. 144–145.

[2] Определение понятия «фрактал» применительно к социальным системам см.: *Хайтун С.Д.* Социум против человека: Законы социальной эволюции. М., 2006. С. 10–11.

ной репрезентации, необходимо в первую очередь ориентироваться на интегральное мнение местного сообщества как субъекта социального интереса. Однако следует учитывать и то, что в восприятии населения его социальные интересы не всегда могут пониматься адекватно, более того – их понимание может не соответствовать тем нормативным положениям, которые законодательно регулируют деятельность органов местного самоуправления.

Например, в российском обществе, где процесс трансформации социально-политических установок массового сознания далеко не завершен, у населения до сих пор сохраняются патерналистские («социалистические») представления о функциях власти, которая якобы должна отвечать за все происходящее и в масштабе страны, и в пределах муниципального образования, в том числе нести ответственность за обеспечение личного социального благополучия граждан[1]. Наличие подобных представлений может существенно влиять на релевантность социологических оценок населением деятельности муниципальных органов власти. В этой связи в качестве необходимой стадии исследования функции социальной репрезентации в деятельности муниципальных органов власти встает проблема адекватного содержательного определения тех социальных интересов, за которые несет ответственность именно муниципальная власть, и тех, которые призваны реализовывать государство в целом или сами граждане.

Следует также учитывать, что, неся публично-правовую ответственность за реализацию повседневных социальных нужд и потребностей населения, муниципальные органы в то же время в общей системе гражданско-правовых отношений вынуждены функционировать и как самостоятельные хозяйствующие субъекты, взаимодействующие с другими субъектами экономики на рыночно-коммерческой основе. Это, в свою очередь, предполагает, что и население муниципального образования должно нести определенную ответственность и определенную долю финансового участия (в форме платности ряда муниципальных услуг) в общих итогах деятельности муниципальных властей. В таком контексте проблема социальной репрезентации представляется не только как проблема муниципальных властей. Она, по существу, носит двусторонний характер и зависит в такой же степени от социальной активности населения, его заинтересованности в результатах управления.

---

[1] См.: *Петрик А.С.* Поиск вариантов взаимодействия и развития отношений между местной властью и населением // Власть и властные отношения в современном мире. Материалы Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета (Екатеринбург, 30–31 марта 2005 г.). Т. 2. Екатеринбург, 2005. Т. 2. С. 443.

Различная степень заинтересованности и участия граждан в осуществлении местного самоуправления представляет собой такую же «вечную» проблему, что и достижение баланса социально-имущественных интересов. Даже античная полития, при всей ее близости к формам непосредственной демократии, характеризовалась политической пассивностью определенных групп населения, прежде всего, тех, кто был занят повседневным рутинным трудом, и, наоборот, повышенной активностью состоятельной части граждан[1]. Аристотель связывал это с тем, что разные группы населения полиса в силу присущего им образа жизни обладали далеко не одинаковыми ресурсами свободного времени, которое можно было уделить политике, и весьма разными возможностями в части мобилизации общественной поддержки[2].

Несмотря на многовековую эволюцию местного самоуправления, данная проблема мало изменилась в своей сущности. В современной российской практике муниципального управления она находит подчас парадоксальное преломление: при высокой степени недовольства граждан деятельностью органов местного самоуправления налицо ярко выраженная отчужденность их не только от процесса функционирования местной власти, но и вообще от стремления что-либо изменить в создавшемся положении вещей. Эта своеобразная «этика неучастия» объясняется многими причинами. Безусловно, здесь нельзя не учитывать и традиционной низкий уровень самоорганизации населения, и объективные условия жизнедеятельности основной его массы, которые, действительно, не оставляют времени для того, чтобы сколько-нибудь глубоко вникать в вопросы управления, а тем более вырабатывать по ним компетентное мнение. Активное участие в муниципальном управлении в качестве выборных лиц (депутаты представительных органов, мэры), как правило, остается «привилегией» той части граждан, которые, с одной стороны, обладают необходимыми ресурсы времени, финансов, институциональной поддержки для организации избирательной кампании, с другой – по роду своей деятельности могут иметь непосредственную заинтересованность в определении муниципальной «политики».

По-видимому, кроме объективных причин, обусловливающих низкую степень участия основной массы населения в осуществлении местного самоуправления, многое в этом феномене объясняется отсутствием эффективных каналов и процедур организованного воздействия населения на текущие управленческие процессы, в част-

[1] См.: Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. М., 1995. С. 57.

[1] См.: *Аристотель.* Сочинения в четырех томах. Т. 4. М., 1984. С. 570.

ности, ячеек низовой самоорганизации населения (ТОСы, советы микрорайонов, ассоциации пользователей, общественные организации, петиционные группы и т. п.). О том, насколько существенным может быть фактор институциональной организации населения в повышении его гражданской активности на муниципальном уровне, косвенно свидетельствует модель формирования органов местного самоуправления в населенных пунктах, где организация жизнедеятельности людей находится под сильнейшим влиянием крупных градообразующих предприятий. Здесь складывающаяся в результате выборов система представительства в органах муниципального управления зачастую характеризуется диспропорционально высоким удельным весом представителей градообразующего предприятия как более сплоченной и организованной, чем все население в целом, индустриальной корпорации. Как результат, такая система представительства будет отражать в большей степени совокупные интересы работников предприятия, чем социальные интересы жителей как носителей определенного территориального образа жизни, что, конечно, существенно деформирует общие социальные цели и функции местного самоуправления.

Как возможность разрешения этой проблемы, в последнее время выдвигается идея трансляции принципов корпоративизма как формы согласования интересов управляемых и управляющих из сфер его традиционного воплощения (индустриальная организация) на уровень организации местных сообществ[1].

Анализ проблемы социальной репрезентации применительно к деятельности органов местного самоуправления уже в первом приближении показывает, что возможности ее разрешения связаны с созданием действенных форм и механизмов текущей «обратной связи» населения и органов муниципального управления, но не сводятся исключительно к организационному или социальному аспекту этих отношений. Точно так же эту проблему невозможно рассматривать только как проблему демократизации и дебюрократизации органов муниципального самоуправления. Необходим конструктивный синтез социального и организационного подходов, что, в частности, предполагает создание необходимых социальных условий для повышения гражданской активности населения, стимулирования его самоорганизации на основе совместных социальных интересов.

---

[1] См.: *Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С.* Социальный менеджмент: Учебник. М., 2004. С. 23–24.