

ЛЕБЕДЕВ Денис Юрьевич, соискатель кафедры политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И.Герцена (191186, г. Санкт-Петербург, наб. реки Мойки, 48; lebedev.ozery@gmail.com)

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Аннотация. Истинное местное самоуправление не может существовать без гражданского участия. Существует огромный демократический потенциал там, где граждане предпринимают активные, систематические действия для того, чтобы оказывать влияние на развитие своих сообществ. В статье раскрываются ключевые моменты гражданского участия на местном уровне в странах Центральной и Восточной Европы, характерные для сегодняшнего этапа их развития. Выделяются 10 основных проблем, представляющих вызовы и возможности включения граждан в систему местной демократии и, соответственно, требующих своего решения. Они представляют собой общие дилеммы для всех молодых демократий.
Ключевые слова: местное самоуправление, местная демократия, гражданское участие, избирательный процесс, подотчетность, контроль

Создание и развитие систем демократического местного самоуправления является неотъемлемой составной частью реформ публичной власти, проходивших во всех странах Центральной и Восточной Европы в переходный период, завершившийся для большей части из них вступлением в Европейский союз. Следует подчеркнуть, что развитие местной демократии является одним из базовых условий присоединения страны к этому интеграционному объединению. При этом особое внимание уделяется не только выборности, подотчетности и транспарентности деятельности органов МСУ, но и максимальному вовлечению рядовых граждан в процесс принятия и реализации политических решений на местном уровне.

Не вызывает сомнения существование огромного демократического потенциала там, где граждане имеют возможность предпринимать прямые и длительные действия с целью оказать влияние на развитие своих сообществ. Существующий гражданский резервуар идей, энергии и приверженности может многое сделать для улучшения местных сообществ и социальной жизни в целом, а не только на местном уровне. Как отмечает норвежский исследователь О. Офферал, «первым основанием демократической формы управления является тот, что люди, действительно могут управлять — что они имеют возможность формировать общество, в котором они живут. Правят не слепые силы. Принимают решения не боги, не демоны, не судьба или совпадения. Это люди могут формировать и переформатировать общества... Во-вторых, — возможно, это самоочевидно, но заслуживает того, чтобы это повторить — демократия — это разделенное сообщество людей. Здесь речь идет о нас и нашем, не обо мне и моем. <...> В-третьих, и у некоторых людей возникают с этим проблемы, нормативная база демократической системы заключается в том, что каждый обладает необходимой компетентностью для участия в управлении. Нет людей не компетентных иметь собственное мнение о том, каким образом должно управляться сообщество... В-четвертых, в продолжение последнего пункта, в демократических системах политика призвана решать конфликты. Политика — это путь решения проблем или, по крайней мере, определение того, как жить с ними»¹.

Поскольку проблемы, решавшиеся в странах ЦВЕ в сфере местной демократии, в значительной степени аналогичны тем, с которыми сталкивается современная Россия, то представляется, что накопленный в этом регионе Европы опыт позволит извлечь и важные уроки для нашей страны. Проведенный нами анализ документов, материалов, научных исследований позволяет выделить 10 основных аспектов гражданского участия на местном уровне [Gilchrist et al. 2011; Learning for... 2011;

¹ Цит. по: Report of the Commission on Local Democracy in Norway. Summary. URL: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/Report-of-the-Commission-on-Local-Democr/id497835>

Tarrow, Petrova 2007; Astrauskas, Gecikova 2014; Merkel 1999]. Остановимся на каждом из них несколько подробнее, поскольку именно эти аспекты требуют особого внимания, когда ставится задача развития местной демократии в определенной конкретно-исторической ситуации.

1. Полномочия. Наличие определенных полномочий в различных формах играет ключевую роль в гражданском участии. Многочисленные примеры подтверждают, что формальные возможности без должной поддержки оказываются практически бесполезными. И гражданам, и местным властям часто не хватает компетентности и уверенности для полноценного использования существующих каналов для участия и процесса консультаций. Еще чаще правовая и институциональная внешняя среда формально поддерживает участие граждан, однако социальный климат, культура и традиции создают на этом пути серьезные препятствия.

Это указывает на необходимость специальных усилий по обучению всех заинтересованных в развитии местной демократии, включая такие направления, как управленческое лидерство, партисипаторные механизмы, трансформация конфликтов, подходы к процессу принятия решений и стратегическому планированию. Следует, однако, подчеркнуть, что своего рода «техническое» измерение полномочий является необходимым, но не достаточным условием эффективного гражданского участия. Равно необходимым является «эмоциональное» измерение, ощущение собственной значимости и чувство собственного достоинства, которые приходят посредством осознания того факта, что человек способен что-то изменить в сообществе, если он приложит в этом направлении усилия, что эти усилия ценятся и что в случае необходимости будет обеспечена соответствующая поддержка.

2. Мотивация. Причины, толкающие граждан на участие в реализации местной демократии, могут быть различными. Однако, как показывает опыт стран ЦВЕ, формы участия, основанные на протесте, более распространены, чем те, которые мотивированы внутренним ощущением важности активной позиции сообщества или участия как такового. Мотивация гражданского участия оказывает влияние и на сам характер их действий. «Негативные» импульсы коррелируются с более точечным, связанным с определенной конкретной проблемой участием, в то время как более длительное и устойчивое гражданское участие коренится в сфере более «позитивной» мотивации. Из этого следует, что возможен переход от преимущественно конфронтационной ориентации к той, которая направлена преимущественно на сотрудничество. То, что может начинаться как протест, может вовлечь граждан в развитие сообщества, и это наверняка случится, если взаимодействие с органами местного самоуправления будет носить длительный и конструктивный характер.

3. Сообщество. Местная демократия не может развиваться без четкого осознания важности местного сообщества. Несмотря на то что не всегда границы сообщества совпадают с формальными границами муниципалитетов, они могут сыграть важную роль в объединении граждан и формировании у них чувства общности, принадлежности к местной общественной жизни и заботы о ней. Эта социальная материя и идентичность являются не менее важной ключевой предпосылкой для местного гражданского участия, чем наличие социального капитала и демократической культуры в стране в целом. В то же время необходимо осознавать, что активное местное сообщество не является чем-то данным, а требует развития и подпитки на протяжении достаточно длительного периода времени.

4. Инфраструктура. Гражданское участие невозможно без правовой и институциональной инфраструктуры. Наличие или отсутствие признанных и функционирующих каналов для индивидуальных и/или коллективных консультаций и участия, правовое обеспечение и условия доступа к информации, консультациям и участию, доступность профессиональной поддержки процесса развития сообщества со стороны социальных работников и специалистов по развитию, соответствующие сети и гражданские ассоциации – все эти и другие составляющие определяют, каким образом стремление граждан к участию реализуется в соответствующие действия. Следует отметить, что подобного рода инфраструктуры могут сильно различаться в

зависимости от исторического наследия и идеологических традиций, а также длительности и «качества» существования демократии.

5. *Динамика власти.* Так же как и для других уровней демократии, для местного сообщества характерно столкновение различных политических сил, борющихся за власть. Эта борьба может проходить между отдельными гражданами и между группами граждан, между гражданами и местными властями, между различными уровнями местного самоуправления, между местным самоуправлением и иерархией органов государственной власти, а также между различными местными акторами, такими как бизнес-структуры, некоммерческие организации (НКО), интеллектуальные и культурные элиты. Кто имеет, а кто не имеет формальную власть или неформальное влияние на местном уровне принятия политических решений, определяется целым рядом факторов, и, к сожалению, их динамика и взаимоотношения далеко не всегда определяются демократическими правилами игры.

В результате на практике нередко так называемая «местная демократия» таковой не является, поскольку на практике возможность участия существуют лишь для тех, кто, благодаря своему властному мандату, ресурсам или репутации, оказывается «более равным», чем другие. Отсюда недостаточно просто наделить граждан правами, необходимо осознание и осмысление динамики власти в каждой конкретной ситуации. Более того, нужны особые меры для того, чтобы мнение тех индивидуумов и групп, к которым редко прислушиваются органы местного самоуправления, было принято во внимание при принятии решений. Это касается, в первую очередь, маргинализованных слоев населения и тех, кого можно отнести к социальным низам.

6. *Подход.* Одной из наиболее сложных и важных проблем является то, каким образом можно наиболее эффективно привлечь граждан к политическому участию. Более того, нередко оказывается, что способ привлечения важнее даже, чем наличие и эффективность соответствующей инфраструктуры. Иначе говоря, как показывает опыт, активность граждан возможна даже без наличия правового обеспечения и институциональных каналов, и особенно это заметно в тех случаях, когда речь идет о конфронтации между государством, органами местного самоуправления, с одной стороны, и структурами гражданского общества – с другой.

Если мы изначально ориентируемся на сильное гражданское участие, усилия на местном уровне могут оказаться успешными, даже если инфраструктура и внешняя среда этому не благоприятствуют. В свою очередь, патерналистский подход может загубить даже те гражданские инициативы, которые подкреплены значительными ресурсами. И что еще важнее, только благодаря партисипаторности и рефлексии гражданские инициативы способны выходить за рамки конкретных действий (успешных или не достигших желаемого результата), начать жить собственной жизнью и стать самостоятельным устойчивым элементом в демократическом функционировании местного сообщества.

7. *Внешняя поддержка.* Важную роль в достижении эффективности и устойчивости гражданского участия на местном уровне может сыграть поддержка со стороны внешних по отношению к местному сообществу сил. Такого рода внешние импульсы могут принимать форму моральной поддержки или одобрения со стороны публичных фигур, внимания средств массовой информации и их готовности объективно освещать соответствующие проблемы, технической экспертизы со стороны профессионалов и финансирования. Внешняя поддержка также может носить и более структурированный характер – через определенные программы, сети, организации и институты на национальном и международном уровне.

8. *Наследие.* На процесс становления и развития местной демократии оказывает значительное влияние различная история и традиции, характерные для отдельных стран, регионов и местностей. Например, где когда-то были сильны традиции общинного самоуправления или развитая сеть благотворительности, облегчается практика гражданского участия на местном уровне.

Однако применительно к странам ЦВЕ мы чаще имеем дело с негативным опытом прошлого. Специфика функционирования авторитарного и тоталитарного политических режимов, идеологический догматизм однопартийной системы как

левого, так и правого (например, Венгрия) толка, насильственная массовая мобилизация граждан, сравнительно недавние войны, исторически сложившаяся политизация гражданского общества, утверждение, что социальные интересы могут быть выражены лишь через политические партии — все это наложило серьезный отпечаток на ситуацию в странах ЦВЕ. Во многих случаях результатом стало массовое отсутствие участия и уход в личные заботы, дискредитация самой идеи и идеала сообщества, пренебрежительное отношение со стороны власти имущих, закрытость со стороны политиков, чиновников, да и общества в целом к инициативам гражданского общества, исключение определенных групп населения из публичной сферы и скептицизм по поводу необходимости и эффективности общественных консультаций и участия. Нередко наследием политической истории контроля государства над обществом является протестная доминанта и высокий конфликтный потенциал в отношениях между политической властью и гражданами, что осложняет усилия обеих сторон, направленные на взаимодействие, выработку консенсуса и установление партнерства.

9. Сотрудничество. Следующим ключевым аспектом местной демократии является уровень, до которой выстраивание системы сотрудничества и партнерства служит залогом успеха усилий гражданского участия. Сотрудничество может осуществляться на различных уровнях. Важным первым шагом на пути к гражданскому действию и участию является объединение граждан, представляющих различные социальные группы, интересы и поколения. Обычно это удается сделать, только если речь идет о действительно серьезной проблеме, которая затрагивает многих и мобилизует их на совместные действия.

Другим фактором успеха является партнерство с другими акторами гражданских действий в различных муниципалитетах на национальном и международном уровне, которых волнуют такие же проблемы.

Сотрудничество и партнерство с соответствующими местными и государственными органами власти являются в большинстве случаев абсолютно необходимыми. Как справедливо, на наш взгляд, отмечает Г.И. Грибанова, «выступая с позиций управленческого лидера в местном сообществе, являясь живым носителем самой идеи сообщества, конструктивной гражданской активности, принципа субсидиарности, органы местного самоуправления служат центром притяжения для институтов гражданского общества, функционирующих на территории данной местности, поскольку нередко только благодаря поддержке местных властей и с их непосредственной помощью негосударственные организации способны реализовать многие свои проекты» [Грибанова 2011: 64].

В то же время, как показывает опыт стран ЦВЕ, достичь равноценного партнерства с местными властями на практике оказывается далеко не просто, и чаще всего это является результатом соответствующих гражданских инициатив, а не фактором, существующим в самом их начале. Включение в местных властей в программы сотрудничества является ключевым для длительного, устойчивого гражданского участия. Важной попыткой добиться открытости и готовности к сотрудничеству органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах, касающихся вовлечения граждан, стал принятый в 2009 г. Советом Европы Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений¹, в котором детально прописано, что органы государственного и муниципального управления могут и должны делать для того, чтобы способствовать развитию участия граждан. Однако, к сожалению, этот документ малоизвестен и в еще меньшей степени реализуется местными властями.

10. Демократия. Несмотря на очевидность того, что демократия является главным условием гражданского участия, ситуация в странах ЦВЕ выглядит далеко не радужно. Степень проникновения демократических идеалов в общество и качество их реализации на практике предопределяет в конечном счете степень влияния

¹ Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Доступ: http://www.coe.int/t/ngo/source/code_russian_final.pdf

гражданского участия на местном уровне, его устойчивость и эффективность. И здесь у анализируемых нами стран еще существует немало проблем.

Изменения в правительствах на всех уровнях управления могут улучшить или ухудшить политический и социальный климат, а приоритеты проводимой политики часто меняются под влиянием экономических циклов и нагнетания социальной напряженности. Демократические институты здесь еще в достаточной степени не укрепились и характеризуются определенной незрелостью. Все это оказывает влияние на скорость, признание и потенциал гражданского участия на местном уровне, так же как и на национальном и общеевропейском. От этого зависит в т.ч. политическое и общественное принятие идеала общественного участия, открытость данного общества для перемен и степень активности самих граждан. Качество демократии определяет и доверие к гражданскому обществу как проводнику интересов граждан, и признание политикой и чиновниками, принимающими решения, необходимости и желательности общественных слушаний и участия.

В результате первоочередной задачей, стоящей перед гражданским обществом, является достижение баланса между результативностью и эффективностью, с одной стороны, и демократической и партисипаторной практикой – с другой. Достигнуть этого, прежде всего, необходимо на уровне местного самоуправления как наиболее приближенного к рядовому гражданину.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что развитие гражданского участия и местной демократии остается важнейшим направлением реформ власти в странах ЦВЕ.

Список литературы

Грибанова Г.И. 2011. Местная демократия как основа демократической государственности. – *Университетский научный журнал*. № 1.

Astrauskas A., Gecikova I. 2014. Similarities and Differences in Local Self- Government in Lithuania and Slovakia. – *American International Journal of Social Science*. Vol. 3. No 5. P. 153-182.

Gilchrist A., Evison I., Fitzhugh H., Stevenson N., Taylor M. 2011. *Community Empowerment: Meaningful Ways for Communities to Explore Their Own Experiences: Findings From Action Research on Quality Assurance*. London: Community Development Foundation.

Learning for Local Democracy. A Study of Local Citizen Participation in Europe (ed. by J. Forbrig). 2011. Budapest: CEECN.

Merkel W. 1999. Civil Society and Democratic Consolidation in Eastern Europe. – *Budapest Papers on Democratic Transition*. No. 255. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Foundation.

Tarrow S., Petrova T. 2007. Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity. The Puzzle of East-Central Europe. – *Comparative Political Studies*. Vol. 40. No 1. P. 74-94.

LEBEDEV Denis Yur'evich, Doctoral Candidate of the Chair of Political Science, Herzen State Pedagogical University of Russia (48, Mojka River Emb, St. Petersburg, Russia, 191186; lebedev.ozery@gmail.com)

CIVIL PARTICIPATION ON THE LOCAL LEVEL IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract. There is no real local self-government without citizen participation. Enormous democratic potential exists where citizens take direct and continuous actions to influence the development of their communities. The article reveals a number of key insights for local citizen participation in Central and Eastern Europe today. The author identifies ten problem areas which present challenges and opportunities for engaging citizens in local democracy and thus call for improvements. They are a common dilemma for all young immature democracies.

Keywords: local government, local democracy, civic participation, electoral process, accountability, control