

рование информационной культуры, восприимчивость к новым технологиям, целенаправленное изменение структуры информационных потребностей.

¹ См.: Перспективы информатизации общества: Реферативный сб. Отв. ред. А. И. Раки-тов. М., 1990. Ч. 1. С. 17.

² См.: Семенюк Э. П. Информатика: достижения, перспективы, возможности. М., 1988.

³ См.: Вершинин О. Е. Компьютер для менеджера. М., 1990.

⁴ Аблеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации. М., 1994. С. 66 и след.

⁵ Зуев К. А. Компьютер и общество. М., 1990. С. 293 и след.

В. В. РОВДО

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Одним из наиболее многообещающих и перспективных социальных процессов современности является процесс развития локальной демократии. В сложноорганизованных крупных государствах демократия на макроуровне социума сегодня может быть лишь ограниченной. Роберт Даль называет ее полиархией, представляющей единство двух процессов: конкуренции политических элит и политического участия масс¹. При этом принятие решений здесь — это сфера полномочий групп организованного меньшинства, деятельность которых очень мало зависит от политической активности неорганизованного большинства общества.

Другое дело — микроуровень социума. По мере продвижения вниз по иерархическим ступеням пирамиды власти мы наблюдаем все более и более возрастающее влияние политического воздействия граждан на процесс принятия политических решений. Еще А. де Токвиль писал, что американская демократия во многом зиждется на политическом участии граждан в общинах, округах, городах. «Сами по себе институты общинной власти, — отмечал он, — совершенно не способны противостоять сильному и предприимчивому правительству; для того чтобы успешно защищать себя, им необходимо всесторонне развиваться и воспринимать те взгляды и обычаи, которые распространены по всей стране. Таким образом, до тех пор пока независимость общины не войдет в обычаи общества, ее можно без труда уничтожить, а стать обычной для общества она может только после того, как долгое время просуществует в законах»².

Локальная демократия или территориальное самоуправление является той основой, на которую опирается стабильная демократия на макроуровне общества. Она строится на принципах subsidiarности: крупное сообщество берет на себя те задачи, которые мелкое сообщество не может решить самостоятельно. Функции местных самоуправлений и центрального правительства четко разграничены. Население территориальной единицы на демократических выборах избирает местный представительный орган, который отвечает за решение целого ряда задач по удовлетворению потребностей людей в начальном образовании, здравоохранении, строительстве жилья, развитии местной дорожной сети, работе коммунальных служб и т. д. Для решения этих и других задач местные представительные органы создают исполнительные структуры, полностью подотчетные им. Важно отметить, что местные самоуправления являются автономными образованиями. Они действуют под непосредственным руководством вышестоящих органов власти. Самоуправления имеют в своем распоряжении коммунальную собственность, опираются на самостоятельный бюджет, который формируется частично из местных налогов и сборов, а частично из государственных субсидий и дотаций, направляемых на решение важных для жителей территорий заданий. В случае,

если самоуправления своими решениями нарушают нормы Конституции или законы страны, их деятельность приостанавливается представителями госадминистрации на местах до окончательного решения вопроса в судебном порядке. Местный представительный или распорядительный орган может обжаловать в административном суде неправомерные действия гос. администрации или вышестоящих органов, вмешивающихся в сферу полномочий самоуправления.

Таким образом, демократия в развитом виде представляет собой единство государственного управления и самоуправления. При этом через территориальное самоуправление, одну из форм самоорганизации гражданского общества, возможна дальнейшая демократизация развитых стран, о чем свидетельствует опыт Дании, Норвегии, Нидерландов и других стран с хорошо функционирующей коммунальной системой. В Дании, например, большинство граждан рассматривают местные самоуправления как наиболее важные и значимые элементы в административной системе. На местные выборы в этой стране ходит гораздо больший процент граждан, нежели на парламентские. Во Франции местные органы власти по степени популярности уступают только президенту, но значительно опережают парламент, правительство и политические партии³.

В Соединенных Штатах Америки большая часть политически активных граждан предпочитает локальные формы такой активности национальным⁴.

Модели трансформации посттоталитарных государств

В 1989 г. известный американский политолог С. Бялер, критикуя некоторые особенности горбачевской перестройки, отмечал, что преобразование политической системы тоталитарного государства нельзя начинать с микроуровня, демократизации местных партийных организаций, полновластия местных Советов, внедрения самоуправления на предприятиях. Эти ростки демократии неизбежно будут затоптаны, если не произведена генеральная реконструкция на макросистемном уровне⁵. Соглашаясь с данным аргументом Бялера, вместе с тем хотелось бы отметить, что нельзя ограничиваться только реформами на макроуровне общества. Без подкрепления этих реформ процессом децентрализации и развития местного территориального самоуправления демократические институты в центре окажутся в безвоздушном пространстве, лишены опоры и поддержки, и рано или поздно погибнут.

Любое посттоталитарное общество в процессе своего развития сталкивается с дилеммой. Переход к рыночной экономике и демократии, связанный на первых порах с проведением ряда непопулярных реформ, требует усиления власти центральных политических институтов. Однако такая концентрация власти таит в себе опасность ее олигархизации, отрыва от народа. Современная политическая практика свидетельствует о том, что существуют две основные модели посттоталитарной трансформации:

1) модель децентрализации, принятая большинством стран Восточной и Центральной Европы;

2) модель «прогрессивного авторитаризма», характерная для президентских режимов России, Украины, Беларуси и некоторых других стран. При этом часто можно слышать, что авторитарная модель имеет преимущество перед моделью децентрализации, поскольку она гарантирует большую политическую стабильность, столь необходимую для успешного осуществления рыночно-демократических реформ. Данное утверждение, на наш взгляд, не соответствует действительности. Концентрация власти в одном центре резко увеличивает опасность ошибок, неизбежных при принятии политических решений. Жесткая централизация предполагает, что основная часть решений принимается одной структурой и спускается

сверху вниз по властной вертикали, которая обеспечивает их неукоснительное исполнение. При этом допущенная центром ошибка мультиплицируется, приобретает опасные масштабы. Исправить ее бывает крайне сложно, требует огромных усилий и затрат. В условиях децентрализованной модели управления, предполагающей разделение компетенции между центральным и местным уровнями и относительную автономию самоуправляющихся единиц, ошибка, допущенная в одном звене управления, не является катастрофой. Она легко локализуется и устраняется.

Авторитарная модель посттоталитарной трансформации не позволяет решить проблему развития политического участия граждан, создания гражданского общества, без которых невозможно говорить о демократизации. Посттоталитарное общество является обществом атомизированным. Огромной проблемой является артикуляция интересов. Авторитарные методы управления создают серьезные преграды для решения этой проблемы.

Жесткая централизация не содействует повышению уровня политической институализации общества. По мнению С. Хантингтона, стабильность общества напрямую зависит от его институализации. Последняя же в значительной мере зависит от степени автономии субструктур, составляющих систему⁶.

Децентрализованные системы являются более жизнеспособными, нежели сверхцентрализованные, поскольку они обладают большей гибкостью. Они легче приспосабливаются к вызовам окружающей среды, оперативно меняют функции и направленность деятельности в зависимости от изменения ситуации. Авторитарные структуры всегда ведут к концентрации власти и ответственности в одном центре и понижению уровня ответственности в нижних этажах управленческой пирамиды. Как правило, люди, работающие там, ориентированы на исполнение спущенных сверху решений и не умеют самостоятельно творчески работать. В результате проблемы накапливаются и не разрешаются своевременно. С течением времени создается опасная ситуация, когда группы интересов, которые не в состоянии в рамках данной системы реализовать свои интересы, вынуждены делать это обходным путем: либо с помощью подкупа чиновников и nepотизма, или же с помощью активизации политического участия масс. И тот и другой путь при неразвитых демократических институтах ведет к дестабилизации ситуации.

Первые шаги к локальной демократии

Гораздо более перспективной и многообещающей является модель децентрализации, принятая на вооружение в Польше, Чехии, Венгрии, Словакии, Литве, Латвии, Эстонии и некоторых других странах Центральной и Восточной Европы. В условиях тоталитаризма местные советы здесь, как и везде, были простым инструментом политической и экономической централизации, функционировали под жестким контролем коммунистических партий. Именно поэтому реальное самоуправление здесь рассматривается как антитеза государственному контролю. Децентрализация стала ключевым словом во многих бывших социалистических странах. Она рассматривается как неизбежное условие создания рыночной экономики и гражданского общества, эффективной системы общественного обслуживания граждан.

Различные по уровню развития страны, обладающие специфическим культурно-политическим опытом, несомненно, по-разному реализуют децентрализаторскую модель. Однако при всех их различиях можно выделить и ряд общих моментов, которые позволяют говорить о единой модели посттоталитарной трансформации на местном уровне, которая может быть названа локальной демократией.

Во-первых, все страны данного региона после отстранения коммунистов от власти создали законодательную базу для развития местного само-

управления. Одновременно, примерно в 1990—1991 гг., были проведены свободные выборы в местные органы самоуправления. В некоторых странах раздел о самоуправлении был включен в национальные конституции. В основном законодательная база локальной демократии базируется на принципах Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г. Одно из основных положений этого документа гласит: «Местное самоуправление означает право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории»⁷.

Во-вторых, в большинстве стран Центральной и Восточной Европы осуществлен переход к двухуровневой системе территориального самоуправления. Прежнее управление, как правило, было трехуровневой системой государственной и общественной администрации. Существовала строгая иерархическая субординация звеньев местной власти. Новые муниципалитеты в этих странах являются автономными единицами, несмотря на то, что существуют региональные местные правительства.

В Чехии и Польше разделение функций местного обслуживания и публичной администрации реализовано через территориально-административные единицы государства. В Венгрии до последнего времени не существовало параллельной организационной сети для выполнения административных функций. Восемь комиссаров республики осуществляли надзор за соблюдением законодательства со стороны самоуправлений, но не обладали реальной территориальной компетенцией. Формальное разделение местных и центральных функций в Чехии и Польше, с одной стороны, создают угрозу прямого вмешательства государства в дела муниципалитетов, но, с другой стороны, создают большую свободу действий для самоуправлений, поскольку каналы общественной администрации являются раздельными. В Венгрии политическая окраска местных правительств имеет гораздо большее значение для административных органов. Здесь также существует гораздо большее давление центра на решения муниципалитетов.

В-третьих, ключевой проблемой перехода к системе самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы является проблема финансовой самостоятельности местных органов. Наиболее развитой налоговой системой является венгерская. Пятая часть общих государственных расходов является здесь расходами на местном уровне. В Польше эта доля гораздо меньшая (11,5 %).

Наиболее дискуссионной в странах Центральной и Восточной Европы является проблема выравнивания доходов местных самоуправлений. После долгих лет насильственного перераспределения через центральный бюджет многие восточноевропейские аналитики выражают надежду на то, что определенная дифференциация доходов самоуправлений должна существовать, ибо стимулирует инициативу и местную предприимчивость.

Таким образом, опыт нескольких лет посттоталитарного развития свидетельствует в пользу децентрализаторской модели общественных преобразований. Создание локальной демократии предполагает решение ряда взаимосвязанных проблем в правовой, политической и экономической сферах, что обеспечивает создание и упрочение относительно автономных самоуправляющихся единиц на местном уровне, которые, в свою очередь, содействуют демократизации на макроуровне социума.

¹ См.: Dahl R. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven; London, 1982.

² Де Токвиль А. *Демократия в Америке*. М., 1992. С. 65.

³ *Comparative Politics Today. A World View*, ed by G. Almond and G.B. Powell. New York, 1992. P. 196.

⁴ *Ibid.* P. 577.

⁵ Bialer S. // *Foreign Policy*. 1989. P. 416.

⁶ Huntington S. *Political Order in Changing Societies*. New York, 1968. P. 112.

⁷ За эффективное местное самоуправление. Кельн, 1993. С. 126.