

С.Л. Панченко, А.Ю. Горбунов, В.Д. Паначев

Пермский государственный технический университет

ПОНЯТИЕ «СОЦИАЛЬНАЯ РЕПРЕЗЕНТАЦИЯ» В КОНТЕКСТЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются функции социальной репрезентации применительно к органам местного самоуправления. Анализируются проблемы реализации функций социальной репрезентации.

В настоящее время 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 их 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 годов 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 годах Информационно-аналитическим центром Волгоградской академии государственной службы социологические исследования в городах и районах Волгоградской области, до 52–57 % 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 самому роду и смыслу 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, указав, что ор-

ганы местного самоуправления «не справляются» с решением социально-экономических проблем¹. Излишне говорить, что данная 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 года в Ставропольском крае, Воронежской, Челябинской областях и г. Москве, дал похожие результаты: властям своего города доверяли только 34,4 % респондентов, а не доверяли – 46,2 %².

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

Философское и общесоциологическое понимание *репрезентации* раскрывается как представление «одного в другом и посредством другого». Феномен репрезентации исходно определяется как вторичный или «запаздывающий» относительно феномена *презентации* – наличия или присутствия, т.е. сама репрезентация имеет место тогда, когда представляемый посредством ее *объект* непосредственно отсутствует в момент репрезентирования. Следовательно, репрезентация имеет значение замещающего первичный объект «правомочного» представительства³. С социальной репрезентацией мы имеем дело в каждом случае, когда имеет место представление каким-либо органом *управления* или институтом не собственных, но доверенных и делегированных ему населением (как источником власти и коллективным субъектом *самоуправления*) интересов. В статье 1 ныне действующего Федерального закона № 131-ФЗ подчеркивается, что местное самоуправление в Российской Федерации, являясь формой осуществления народом своей власти, обеспечивающей «самостоятельное и под свою ответственность решение населением ... вопросов местного значения», может осуществляться как *непосредственно*, так и «через органы местного самоуправления». При этом в обоих случаях местное самоуправление осуществляется «исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»⁴. К сожалению, эта формула является единственным и причем – косвенным указанием закона на функцию социальной репрезентации в деятельности органов местного самоуправления. В предыдущем Федеральном законе № ФЗ-154 в статье

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

² См.: Социология власти. 2006. № 2. С. 42.

³ Радионова С.А. Репрезентация // Новейший философский словарь. Минск: Книжный дом, 2003. С. 826.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 1.

1 при характеристике представительного органа местного самоуправления (как частного проявления понятия «орган местного самоуправления») данная функция была зафиксирована в более четкой, эксплицитной законодательной норме: «представительный орган местного самоуправления – это выборный орган местного самоуправления, *обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения* (выделено нами. – Авт.), действующие на территории муниципального образования»⁵. Исходя из этой формулы, решения выборного органа местного самоуправления обладают статусом решения населения муниципального образования. Недооценка в ныне действующем Федеральном законе функции социальной репрезентации в деятельности органов местной власти на фоне гораздо более детальной регламентации процедурных и технических вопросов ее организации свидетельствует если не о скрытой тенденции к «огосударствлению» системы местного самоуправления, то определенно о недостаточном внимании законодателя к непосредственному закреплению принципов ее демократической организации и ответственности перед населением.

Понятие репрезентации достаточно устоялось в социологии управления и политологии, но до сих пор оно в основном рассматривается в узком значении – применительно к ситуации выборов того или иного представительного органа управления. Действительно, базовым институтом, обеспечивающим реализацию функции социальной репрезентации при формировании органов местного самоуправления, обычно являются *муниципальные выборы*. Как отмечал Л.А. Велихов, муниципальные выборы означают *акт волеизъявления* местного сообщества, который должен удовлетворять двум основным условиям: во-первых, посредством этого акта местное сообщество как социальный коллектив выделяет из своей среды необходимое число членов в качестве полномочных *представителей* его интересов; во-вторых, эти выбираемые лица должны удовлетворять по квалификационным, деловым и моральным качествам требованиям, связанным с занятием общественных должностей и выполнением определенных общественных функций. В первом случае речь как раз идет о перенесении прав, неотчуждаемо принадлежащих данному социальному коллективу, на более ограниченное число лиц, во втором – об одном из способов создания эффективно действующей власти⁶. Хотя на практике эти функциональные назначения муниципальных выборов обычно являются неразделимыми, функция социальной репрезентации все же составляет совершенно особое измерение муниципальной демократии, которое, теоретически, должно пролонгироваться на всю последующую деятельность выборного муниципального органа.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Ст. 1.

⁶ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: в 2 ч. М.; Л., 1928. С. 247.

Исходя из этого, социальная репрезентация должна рассматриваться в целом как *интегральная функция* текущей деятельности представительного органа власти, т.е., теоретически, должна предполагать определенное, перманентно проявляющееся *качество* управленческой деятельности, пронизывающее все содержание принимаемых решений, сам механизм их обсуждения и принятия. обстоятельное социологическое изучение данной функции становится необходимым как раз в связи с тем, что ее проявление, по нашему мнению, не ограничено собственно электоральным процессом, но опосредованно, в разнообразных формах, фиксируется во всей системе деятельности представительного органа в течение всего срока его полномочий. При этом важно отметить, что применительно к органам местного самоуправления функция социальной репрезентации рассматривается как особенно значимая (возможно, даже более значимая, чем для других – более высоких – уровней управления), поскольку, согласно Европейской хартии местного самоуправления, местная власть образует наиболее «приближенное к гражданину управление», а такое управление, даже будучи опосредованным деятельностью выборных органов, рассматривается в первую очередь как *непосредственное* осуществление прав населения на управление публичными делами⁷. Исходя из этого, *адекватность* содержания деятельности выборных органов муниципального самоуправления интересам местного сообщества является одним из важнейших конституирующих принципов демократической организации местной власти. Как отмечает ряд исследователей, муниципальная политика является лучшим уровнем для исследования отношений гражданства и *политического участия*. На муниципальном уровне отношение граждан к власти является в целом более мобильным и чувствительным к уважению или пренебрежению, поскольку именно здесь люди непосредственно ощущают себя «гражданскими созданиями». Именно городская среда ежеминутно, через решение повседневных проблем, дает человеку осознание его принадлежности к политическому сообществу⁸.

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 Робертом К. Мертеном. Функция может считаться реализованной и вообще называться таковой только тогда, когда она сводится не к формальным аспектам «правильного» действия, а достигает

⁷ Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в зарубежных странах: Информац. обзор. М., 1994. С. 71.

⁸ Bianchini F., Bloomfeld J. Urban Cultural policies and the Development of Citizenship: Reflections on the West European Experience. Brisbane, 1995. P. 5; Вертовек С. Направление действий среди многообразия культур и виды гражданства в европейских городах // Междунар. журн. социальных наук. 1998. № 23. С. 35.

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*⁹. Очевидно, что в этом контексте функциональный характер социальной репрезентации удостоверяется *адекватностью* представления первичных социальных интересов населения в структуре решений, принимаемых уполномоченным органом управления, и практических действиях по их реализации. Эффективная реализация социальных интересов населения в процессе осуществления управленческой деятельности муниципальных органов власти может быть отнесена к так называемым *явным функциям*, которые нормативно закреплены за последними, опираются на ожидания и распорядительную волю населения и, теоретически, должны осознаваться ими как единственный легитимный смысл их деятельности. Характерно, что в европейской политической традиции законность, или легитимность (*legitimacy*), местной власти понимается именно как ее право и обязанность действовать в интересах своих избирателей, а также как убеждение местного сообщества в том, что местная власть в состоянии представлять и действительно представляет его интересы¹⁰.

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*), которым объяснялась природосообразная корреляционная связь между «хорошим» государственным управлением и процветанием общества или, наоборот, между «дурным» управлением и социальными неурядицами¹¹. Этот принцип не находил отражения в сколь угодно развитых институциональных механизмах, но опирался исключительно на этические регуляторы: конфуцианская этика полагала, что идеальному правителю должно быть присуще качество «*гун*» – стремление к общему «благу-справедливости», которое реализуется через отказ от естественного

⁹ Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль / под ред. В.И. Добренкова. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 414.

¹⁰ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Брюссель, 1995. С. 293.

¹¹ Кобзев А.И. Понятийно-теоретические основы конфуцианской социальной утопии // Китайские социальные утопии. М., 1987. С. 61.

корыстного интереса (*сы*) и любви к личной материальной выгоде (*ли*)¹². Не-что подобное было присуще и другим архаичным типам государственного управления.

Однако 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»¹³. 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, вообще ставящих под сомнение идею ее совершенства и исключительности как системы управления¹⁴. Этим, собственно, и обусловлены постановка и актуализация проблемы социальной репрезентации как возможного способа разрешения данного противоречия.

При этом, на наш взгляд, необходимо проводить различие между функционально близкими, отчасти пересекающимися понятиями «социальная репрезентация» и «политическая репрезентация». Если в первом случае речь идет об адекватном воплощении в системе представительного правления социальных интересов граждан, то во втором – лишь об адекватной трансляции в систему политического представительства результатов их *политического выбора*. Вторая проблема представляется более узкой и формализованной, в большей мере относящейся к организации политических выборов и узаконенным в обществе подходам к «распределению» их итогов в системе власти. Вопрос о представительстве социальных интересов участников политического процесса здесь может вообще не ставиться или проявляться в опосредованной форме. Что же касается проблемы социальной репрезентации, то она затрагивает несравненно более сложный вопрос об *идентичности* социальных результатов управления базовым социальным интересам граждан. Применительно к местному самоуправлению уместно говорить главным образом о социальной репрезентации, поскольку предметом его – как разновидности неполитического управления – являются не формулирование и реализация политического курса в соответствии с теми или иными социально-групповыми предпочтениями, но, прежде всего, решение «вопросов местного значения», относящихся к непосредственному обеспечению жизнедеятельно-

¹² Ткаченко Г.А. Культура Китая: словарь-справочник. М., 1999. С. 172.

¹³ Аристотель. Соч.: в 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 604.

¹⁴ См.: Manent P. A World Beyond Politics? Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2006.

сти *всех* категорий населения, проживающих на соответствующей территории¹⁵. Теоретически, компетенция местного самоуправления вычленяется как *особая* сфера управления, регулирующая удовлетворение коллективных нужд и потребностей населения – причем таких потребностей, которые не могут быть эффективно удовлетворены ни частно-индивидуальным образом, ни в масштабе государства в целом. Весь мировой опыт становления систем местного самоуправления в XIX – начале XX века доказывал, что местное (муниципальное) хозяйство, с одной стороны, должно подчинять принцип извлечения частно-хозяйственной прибыли (как основы всякой рентабельной деятельности) целям наиболее полного удовлетворения социальных потребностей населения, а с другой, – выделяться в системе государственной социальной политики своей конкретной связью с местными потребностями и возможностью для местного сообщества удовлетворять их самостоятельно, под свою ответственность¹⁶.

Получено 6.12.2010

¹⁵ Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999. С. 36–37.

¹⁶ Велихов Л.А. Указ. соч. С. 229.