

УДК 323.2

Измаилова Диляра Наилевна

аспирантка кафедры политологии Астраханского государственного университета
тел.: (964) 885-88-55

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПАРТИЙ С МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ**

Обосновывается классификация основных подходов к изучению взаимодействия политических партий и органов местного самоуправления (МСУ). Охарактеризованы преобладающие теоретические подходы, сформированные в зарубежной науке. Формирование подходов к этому вопросу в отечественной политической науке происходит в конце XX в. под влиянием западных теорий и отечественных традиций рассмотрения институтов МСУ. Распространенная в нашей стране линия на «деполитизацию» МСУ не характерна для западной политической науки.

Ключевые слова: местное самоуправление, политические партии, публичная политика.

Izmailova Dilyara Nailevna

Postgraduate Student of the Department of Political Science of Astrakhan State University
tel.: (964) 885-88-55

**THEORETICAL APPROACHES
TO STUDYING INTERACTION
BETWEEN POLITICAL PARTIES
AND MUNICIPAL AUTHORITY**

Classification of the main approaches to studying interaction between political parties and local self-government has been substantiated. The prevailing theoretical approaches created in foreign science are characterized. Formation of approaches to this issue in domestic political science occurs at the end of the 20th century under the influence of the western theories and domestic traditions of consideration of local self-government institutes. The widespread tendency to "depoliticization" of local self-government in our country is not a characteristic of the western political science.

Key words: local self-government, political parties, public policy.

В изучении системы политического управления особую сложность представляет вопрос об организации и оптимизации взаимодействия публичной власти и общественно-политических организаций. Этот вопрос приобретает дополнительный интерес, если рассматривать муниципальный уровень власти, который по определению является более близким к общественности.

Парадоксально, но вопрос о системе взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями недостаточно хорошо изучен на эмпирическом материале современной России, а так же неглубоко исследован на теоретическом уровне.

Цель настоящей статьи – предпринять попытку систематизации основных теоретических подходов к вопросу о взаимодействии муниципальной власти и политических партий.

В процессах трансформации современного российского общества происходит становление и накопление нового опыта взаимодействия общества и власти на различных уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Зарождающееся гражданское общество, его агенты в виде различного рода общественных организаций не имеют еще достаточных ресурсов и опыта для построения равноправного и эффективного взаимодействия с государством в лице его властных структур. Органы местного самоуправления как субъекты управления определяют, разрабатывают и обеспечивают реализацию политики местного жизнеобеспечения и развития.

Постоянный диалог, конструктивное сотрудничество между органами власти и гражданами, их объединениями, гражданским обществом становится в современном мире повседневной реальностью. Это сотрудничество, прежде всего, предполагает совместный поиск взаимоприемлемых решений, взаимные уступки и, зачастую, не исключает периодические стычки, конфликты сторон.

Анализ складывающейся практики взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества показывает наличие целого ряда противоречий, среди которых можно выделить следующие:

1) потребность органов власти и субъектов местного социума в научно обоснованных рекомендациях по осуществлению их взаимодействия и отсутствие достаточного числа научных работ данного направления;

2) противоречие между освобождением государства и его властных структур от тех социальных функций, которые они выполняли в условиях советской власти и неготовностью местного сообщества для решения назревших проблем собственными усилиями;

3) противоречие между необходимостью в консолидации усилий органов власти и местного сообщества в решении социальных проблем и отсутствие опыта партнерского взаимодействия и партнерских отношений.

В отношении местного самоуправления как в отечественной, так и в зарубежной политологической традиции укоренилось убеждение, что муниципальная власть наиболее тесно взаимодействует с общественностью по сравнению с другими, более высокими уровнями публичной власти. Укрепилось отношение к местному самоуправлению как к потенциально самому демократиче-

скому уровню публичной власти, для которого характерно наиболее активное политическое участие населения и наиболее тесное взаимодействие с общественно-политическими структурами. В частности, В.А. Ачкасов отражает это отношение к местному самоуправлению следующим образом: «Небольшой штат органов местного самоуправления, близость к населению позволяют им более гибко реагировать на возникающие проблемы. Более открытый характер их деятельности создает условия для оказания на них эффективного давления, когда становится очевидной их недостаточная готовность служить потребностям самоуправляющейся общины. Развитое самоуправление является в свою очередь фундаментом и стабилизатором политической системы. Растущая социальная роль местного самоуправления – важный показатель практической реализации принципов демократии» [1, с. 44]. Данное положение практически не имеет оппонентов в научных кругах. Сформировалось эта точка зрения достаточно давно – собственно еще до возникновения местного самоуправления в современном понимании – и касалась местной власти.

Представителями этого подхода являлись многие классики политической мысли XVII-XIX вв., которые склонялись к идее, что демократическое участие населения возможно лишь при локальных масштабах политической организации.

Таким образом, в политической традиции широко распространены представления о первичном политическом сообществе, в котором каждый гражданин знаком с основными проблемами общины, каждый имеет возможность повлиять на процесс принятия решений и достаточно компетентен, для того чтобы оценить результаты воплощения этих решений в жизнь. Классики демократической теории видели в местном самоуправлении своеобразную «школу демократии». В частности, в достаточно идеализированном виде этот подход к муниципальной общине представлен А. де Токвилем: «Именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет» [2, с. 65].

На протяжении длительного исторического периода господство такого толкования открытости и потенциальной «демократичности» местной власти было обусловлено объективными условиями деятельности общества. Действительно, вплоть до XX в. и развития массовых коммуникаций мир за пределами своей общины был очень далек от рядовых обитателей и общественности, возможность политического участия была ограничена.

В.А. Борисов выдвигает пять аргументов в пользу тезиса о ключевом значении местного самоуправления для политического участия населения и активизации общественности:

- 1) генетический (муниципальная демократия предшествует формированию демократической государственной власти и является исходным элементом формирования демократической политики);
- 2) правовой (органы местного самоуправления потенциально сдерживают диктаторские тенденции, которые могут возникнуть со стороны центральной власти);
- 3) управленческий (согласно распространенным учениям, более эффективные управленческие решения должны приниматься на низших уровнях организации);
- 4) мобилизационный (считается, что уровень компетенции рядовых граждан о проблемах на местном уровне всегда выше, чем его осведомленность о проблемах государства в общенациональном масштабе);
- 5) репрезентативный (относительная доступность местных органов власти для представителей неэлитных слоев общества) [3, с. 61].

Несомненно, что муниципальная политика и на современном этапе продолжает оставаться школой политического участия для граждан и организаций, стремящихся в той или иной форме активно воздействовать на процесс принятия политических решений.

Таким образом, и на современном этапе в развитых западных странах местное самоуправление успешно выполняет функцию подготовки управленческих кадров, которая становится все более значимой в условиях процесса ослабления политических партий.

Широко распространено толкование муниципального управления как управление «вне партий» и даже «вне политики». Например, в США еще в конце XIX в. в ряде муниципальных образований было законодательно запрещено указывать в избирательных бюллетенях партийную принадлежность кандидатов на должности в органах местного самоуправления. Кампания по деидеологизации муниципальной политики проходила в США под лозунгом «нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор» [4, с. 55]. В странах, где подобные ограничения отсутствуют, политические партии все равно играют в муниципальной политике относительно менее важную роль, ввиду того, что при низком уровне электоральной активности снижается значение партийной идентификации как фактора электорального выбора.

Ограничение роли партий в местном самоуправлении преследовало цель расчистить возможности для прямого участия со стороны граждан. На самом деле, подобный «запретительный» подход не получил широкого распространения и вызвал возражения. В частности, следует отметить, что ограничение участия партий автоматически не обеспечивает реального роста участия граждан в политическом процессе. Вакантное место политических партий тут же занимают заинтересованные группы, которые точно так же могут навязать свой интерес большинству избирателей. Муниципальные образования, в которых количество граждан превышает тысячу человек, все равно слишком велики для того, чтобы голос каждого избирателя мог стать решающим. Не принесли успеха и эксперименты, направленные на создание условий для «прямой демократии» в муниципальной политике.

В 1980-1990-х гг. в политическом процессе Великобритании «новые левые» инициировали реформы, направленные на демократизацию местного самоуправления. «Новые левые», утверждали, что местные органы власти пронизаны бюрократическими отношениями и в периоды между выборами почти не ориентируются на мнение граждан [5, с. 64]. Соответственно создание условий для проявлений прямой демократии и максимизации политического участия граждан может существенно улучшить качество местного управления. В начале 1980-х гг. ряд британских муниципальных образований в порядке эксперимента был разделен на несколько десятков «локальных офисов» (neighbourhood offices), предоставлявших традиционные муниципальные услуги соседским сообществам, объединенным в специальные организации – «соседские форумы». Последние получили право принимать обязательные к исполнению решения по ряду местных вопросов [6, с. 101]. Данный эксперимент стал наиболее радикальной реформой, направленной на децентрализацию в местном самоуправлении. Но, как и следовало ожидать, реализация сколько-нибудь существенных решений «соседских форумов» оказалось невозможна без одобрения на уровне представительного органа муниципального образования в целом, просто по той причине, что невозможно разделить на мельчайшие части инфраструктуру жизнеобеспечения. Как правило, местное сообщество, способное обеспечить финансами и организацией предоставление традиционных муниципальных услуг, по количеству населения и размеру территории заведомо превосходит уровень, на котором возможна прямая демократия [7, с. 115].

В отечественной теории и практике происходило развитие идей о характере взаимодействия местной власти и общественно-политических организаций. Научные факты об общественно-политических организациях как элементе местного самоуправления встречаются в литературе с 1860-х гг. Однако ученые обращались к этой проблематике весьма неравномерно, и, как правило, исследовались отдельные аспекты данного феномена.

В начале 1950-х гг. в трудах отдельных ученых вновь было введено понятие «местное самоуправление», связанное, однако лишь с деятельностью местных Советов. Причина состояла в том, что наука находилась в значительной степени под контролем, а в партийных документах самоуправление не рассматривалось шире, чем было указано. Однако там термин «самоуправление» вновь возник после многолетнего перерыва только в 1959 г. на XXI съезде КПСС: «для нас демократия – это подлинная власть народа, это всемерное развитие самостоятельности и активности трудящихся масс, их самоуправление» [8, с. 211].

Расширение проблематики научных исследований в 1960-1970-х гг. как по вопросам самоуправления, социального управления, так и общественных организаций, было вызвано новыми общественно-политическими условиями.

Постепенное расширение проблематики научных исследований происходит в 1960-1970-е гг. В центре внимания ученых были вопросы общенародного самоуправления, проблемы демократических основ социалистического управления, перехода к коммунистическому самоуправлению и т.д. Вопросы местного самоуправления ставились достаточно редко.

В целом, развитие теории местного самоуправления в 1980-е – нач. 1990-х гг. основывалось на существовавшей в то время советской представительной системе и фактической многоуровневости местного самоуправления. После принятия Конституции РФ в 1993 г. тема местного самоуправления стала обсуждаться с новой силой в связи с провозглашением новых принципов его осуществления – местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Сформулируем выводы по итогам рассмотрения вопроса об основных подходах к проблеме взаимодействия муниципальной власти и политических партий.

Традиционно в политической мысли преобладает подход к рассмотрению муниципальной власти как уровня власти, максимально близкого к общественности и наиболее тесно с ней связанному. Данный концепт формирует специфические требования к роли партий и общественно-политических организаций во взаимодействии с местной властью. Достаточно оригинальной стала линия на отделение муниципальной власти от политических партий; данная линия фактически ве-

ла к «деполитизации» муниципальной жизни. Хотя этот подход не получил широкого распространения, к муниципальной власти большинством теоретиков выдвигаются специфические требования относительно характера ее взаимодействия с общественно-политическими организациями. Остается популярной точка зрения, согласно которой местное самоуправление занимает промежуточное положение между государственным управлением и негосударственными организациями. Относительно данной точки зрения следует сделать замечание, что она, по нашему мнению, противоречит российским реалиям: в условиях построенной у нас системы публичной власти муниципальная власть скорее объединена в одно целое с государственной властью.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Ачкасов В.А.* Опыт местного самоуправления на Западе // Правоведение. 1998. № 4.
2. *Токвиль А. де* Демократия в Америке. М., 1992.
3. *Борисов В.А.* Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий // Связи с общественностью в политике / под ред. В.Э. Гончарова. СПб, 2000.
4. *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.
5. *Boddy M.* Local Socialism: Labour Councils and New Left Alternatives. London, 1984.
6. *Seabrook J.* The Idea of Neighbourhood: What Local Politics Should Be About. London, 1984.
7. *Голосов Г., Шевченко Ю.* Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России // Политические исследования. 1999. № 1.
8. *Экономическая и социальная география России: учебник для вузов / под ред. А.Т. Хрущева.* М., 1997.