

Т. А. МАРЧЕНКО, Е. Н. НЕКРАСОВА, Е. Л. ШИЛКИНА



КОНЦЕПТЫ
ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ
СОЦИОЛОГИИ
В ИССЛЕДОВАНИИ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ



МОНОГРАФИЯ



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФГАОУ ВПО «ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ФАКУЛЬТЕТ СОЦИОЛОГИИ И РЕГИОНОВЕДЕНИЯ

Т. А. МАРЧЕНКО, Е. Н. НЕКРАСОВА, Е. Л. ШИЛКИНА



**КОНЦЕПТЫ
ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ
СОЦИОЛОГИИ
В ИССЛЕДОВАНИИ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**



МОНОГРАФИЯ

ПРОФ
пресс

РОСТОВ-НА-ДОНУ — 2014

УДК 316
М 30

Ответственный редактор:
доктор социологических наук, профессор Т.А. МАРЧЕНКО

Рецензенты:
доктор социологических наук А.В. ЧИСТЯКОВ,
доктор философских наук В.Н. БЕЛОГОРЦЕВ

М 30 Марченко Т. А., Некрасова Е. Н., Шилкина Е. Л. Концепты теоретической социологии в исследовании местного самоуправления: монография. Ростов н/Д: Профпресс, 2014. — 128 с.

В работе предпринят анализ местного самоуправления не с позиций его генезиса, а путем исследования различных классических и современных концептов. На этой основе в книге предлагаются новые методологические возможности исследования местного самоуправления на основе современной теоретико-методологической основы исследования социальных фактов. В работе обозначены проблемы российского самоуправления, привлекается и интерпретируется материал масштабных репрезентативных конкретно-социологических исследований, в том числе и авторских.

Работа адресована преподавателям, студентам, аспирантам, интересующимся актуальными проблемами социологической науки. Материалы работы могут служить методологической основой исследования различных аспектов российского местного самоуправления; возможно их использование в преподавании гуманитарных дисциплин при изучении тем, связанных с проблемами местного самоуправления, ценностного сознания населения, с изучением пока не известной в России зарубежной литературы по проблеме.

ISBN 978-5-905468-30-8

УДК 316

© Марченко Т. А., Некрасова Е. Н., Шилкина Е. Л., 2014
© Южный федеральный университет, 2014
© ООО «Профпресс», 2014

► ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя в России. Этого достаточно, чтобы констатировать: во-первых, власть вообще, и местное самоуправление, в частности, представляет собой ценность. Эта ценность многоуровневая и многозначна — ее содержание в различное время у представителей различных социальных групп общества неодинаково.

Общество, недостаточно интегрированное на социально-экономической основе, «богатое» бедностью, страдает от разнообразия моделей поведения, среди которых — многообразные проявления правонарушений. Такая ситуация создает, пользуясь терминологией Э. Дюркгейма, определенную моральную атмосферу и вполне определенные коллективные представления. Вместе с тем, именно власть должна определять и обсуждать в публичном пространстве какие поведенческие модели должны стать на каждом данном отрезке развития страны — ведущими, доминирующими.

В связи с этим возникает вопрос о моделях связи власти (в данном случае — института местного самоуправления) и морали, с одной стороны, и их эффективности, с другой. И здесь нельзя обойтись без анализа классических и зарубежных теорий. Ведь как сказал Джеймс Скотт, «государство — институт неоднозначный, лежащий в основе как наших свобод, так и наших несвобод».¹

Когда в научной литературе обсуждаются трудности развития российского местного самоуправления, то в центре полемики, как правило, находятся вопросы распределения власти, собственности и денег между центром, регионами, местными сообществами. Не отрицая важности этого ракурса функционирования местного самоуправления, мы хотели бы обратиться к теоретическому аспекту проблемы, предполагающему нелинейное рассмотрение интересующих нас вопросов.

¹ Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни: пер. с англ. Э. Н. Гусинского, Ю. И. Турчаниновой. М., 2005. С. 25.

▶ ГЛАВА 1

Местное самоуправление как предмет исследования

1.1. Местное самоуправление в свете теории организаций

В настоящее время работы, посвященные местному самоуправлению в России имеют, в основном, проблемно-постановочный характер и не содержат достаточно разработанных концепций организационных, функциональных аспектов самого процесса местного самоуправления прежде всего как *местного сообщества*, первичного уровня народовластия, с явными и скрытыми изменениями субъ-ектной структуры, противоречиями институализации и легитимации.

Несмотря на то, что проблема местного самоуправления не является в достаточной степени разработанной, интерес к ней обусловил появление многих работ по проблеме. ***Практически все они разрабатываются в русле исследования организаций.*** Социология организаций в настоящее время является одной из развитых частных социологических теорий и может «предоставить» для исследования местного самоуправления достаточно мощную и разнообразную методологическую базу. Почему «разнообразную»? Потому, что социология организаций, являясь дисциплиной со сложившейся предметной сферой и определенной проблематикой «в то же время не выступает целостной и монолитной теорией. Социология организаций предстает и теперь как достаточно дискретная и мозаичная система знаний, включающая разнородные подходы, теоретические модели и научные школы. Именно полемика между сменяющимися и сосуществующими друг с другом подходами и школами во многом является источником динамичного развития этой дисциплины»¹.

Сегодня, судя по литературе, наблюдается преодоление дисбаланса между важностью такого явления как местное самоуправление и реальными объемами его исследования. Но существующая «разно-голосица» в широком дискурсе социологии организаций в целом, и в исследованиях местного самоуправления, в частности, предстает в

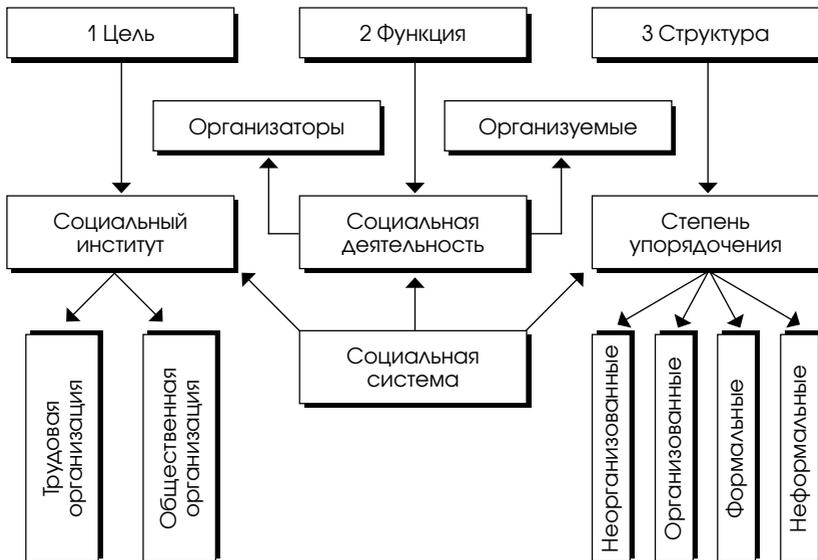
¹ Щербина В. В. Предмет, статус и проблематика социологии организаций. СОЦ ИС. 2000, №8, с. 143.

современном общественном сознании не только как приращение знания, но и как показатель диффузности, размытости нашего осмысления такого явления как местное самоуправление.

Система местного самоуправления как **организация** представляет собой **многомерное** явление. Говоря о многомерности организаций, А. И. Пригожин отмечает, что многомерность эта определяется тем, что организации состоят из элементов разной природы, в ее состав входят люди, оборудование, здания, деловые бумаги, инфраструктура и т.д.¹

Причем, каждая из этих составляющих также имеет сложную структуру.

Понятие социальная организация может относиться к трем различающимся между собой феноменам. В общем их можно отразить с помощью следующей схемы.



В социологии основополагающим является первый подход, согласно которому под термином социальная организация подразумевается искусственное объединение институционального характера, предназначенное для выполнения какой-либо определенной функции. В этом смысле социальная организация имеет свой социальный статус (например, орган власти, ассоциация, предприятие и т.п.). Именно это понимание социальной организации с точки зрения уровня формирования и функционирования социальных отношений имеет для нас особое значение, так как определяющим признаком здесь является

¹ Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995, с. 9.

цель. В данном случае организация выступает как целевой объект, как целевая общность, в которой достижение общих целей признается возможным только через достижение индивидуальных целей и, наоборот, достижение индивидуальных целей становится возможным только через выдвигание и достижение целей общих.

Во-вторых, понятие «организация» может совпадать с понятием «управление», хотя, конечно, не исчерпывает его. В данном случае «социальная организация» означает деятельность по распределению функций, координации и т.п., то есть процесс целенаправленного воздействия на объект, предполагающий фигуры организатора и организуемых.

В-третьих, термин «социальная организация» используется для характеристики степени упорядоченности объекта, то есть для выявления его структуры и типа связей целого и его частей. В данном случае этот термин обычно употребляется для обозначения организованных и неорганизованных систем, формальных и неформальных организаций.

Поскольку речь идет не просто об организации, а о социальной организации, важно назвать ее **социальные свойства**. К их числу, например, относятся: организационные цели и функции, эффективность результатов, мотивация и стимулирование персонала и др. Иными словами, организация формируется как социальная среда, включающая в себя социальные группы, статусы, нормы, отношения лидерства, сплоченности-конфликтности и т.д.

Не все из юридически оформленных муниципальных образований имеют бюджет и собственность¹. В состав муниципальной собственности входят, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, самая разнообразная собственность. Вот как выглядит ее распределение по видам объектов муниципальной собственности:

- муниципальные предприятия — в 4917 муниципальных образованиях;
- муниципальные учреждения образования — в 8792 муниципальных образованиях;
- муниципальные учреждения здравоохранения — в 7916 муниципальных образованиях;
- муниципальные учреждения культуры и спорта — в 7950 муниципальных образованиях;
- муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения — в 8510 муниципальных образованиях.

Как видим, система местного самоуправления как организация обладает свойством **многомерности**. Вместе с тем, местное самоуправление как организация представляет собой явление **динамически меняющееся**, где люди связаны отношениями личными, сотрудничества,

¹ См.: сайт Фонда ЦСР/<http://www.csr.RM/>.

конфликтными, официальными и неофициальными, властными и т. д. Но поскольку в наличии названные отношения, то местное самоуправление будет организацией **иерархической**.

Говоря об иерархичности местного самоуправления как организации, следует учитывать, что помимо иерархичности делового общения, есть еще иерархичность структурной части местного самоуправления. Которая сложилась и стабилизировалась к осени 1993 года, сведясь к модели «представительный орган — местная администрация», где вся полнота местной исполнительной власти была сосредоточена у главы местной администрации, являвшегося руководителем администрации и организатором представительного органа самоуправления.

Вместе с тем, организационных моделей местного самоуправления достаточно много, но возникают проблемы, связанные с отсутствием опыта формирования организационных структур местного самоуправления вне рамок унитарной модели и неразработанностью методической основы в этой области. Несомненно, эта ситуация также должна учитываться при исследовании местного самоуправления как особым образом иерархизированной организации.

Коль скоро самоуправление представляет собой организацию, то необходимо выделить следующие моменты: самоуправление как объект и самоуправление как субъект. Говоря о системе самоуправления как особом объекте, мы имеем ввиду следующее. Для реализации целей и задач, стоящих перед местным самоуправлением необходимы различного рода ресурсы — политические, правовые, финансовые и др. Одни из них имеются у муниципальных образований, другие предоставляются органами государственной власти или же передаются другими хозяйствующими субъектами. Поэтому, успехи функционирования системы местного самоуправления во многом зависят от внешних факторов, по отношению к которым местное самоуправление будет выступать как объект.

Далее, общество можно рассматривать как систему организаций. Местное самоуправление — одна из форм человеческих общностей, причем институализированная. Следовательно, чем отчетливее местное самоуправление будет осознавать себя элементом общественной системы, тем успешнее и перспективнее будет его деятельность. Тогда очевидно, что цели местного самоуправления должны включать в себя общегосударственные цели или коррелироваться с ними.

Очевидно, что не только организация зависит от общества, но и общество зависит от организаций. Данная зависимость обусловлена тем, что организация имеет свою специфику деятельности, цели и интересы, ролевое распределение, предъявляет обществу свои требования. Эти моменты делают систему местного самоуправления с одной стороны, **субъектом**, меняющим облик общества, а с другой — **посредником** между населением и государством.

Если представить местное самоуправление как определенным образом организованную систему, к тому же подверженную изменениям, то несомненно, что в качестве общенаучной методологии его исследования предстанет **системный подход** на диалектической основе. Системный анализ местного самоуправления предполагает сложную, противоречивую структуру развития целостной организации, которая имеет свою структуру. А элементы структуры, как известно, выполняют определенные функции, причем степень их слаженности и определяют устойчивость, жизнеспособность системы и ее элементов.

В системе местного самоуправления можно выделить политическую и организационно-управленческую составляющие. Политическая — это избирательная система при выборах представительного органа/мажоритарная, пропорциональная, смешанная и др./, способ выборов главы муниципального образования, механизм формирования местной администрации/главой муниципального образования, представительным органом, наем на конкурсной основе/. В качестве устойчивых элементов местной власти выступают: **представительные и исполнительные органы, главное должностное лицо**.

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от размеров территории, от численности населения, социально-политической ситуации, от целого комплекса внутренних и внешних по отношению к муниципальному образованию факторов.

Каждое муниципальное образование должно иметь выборный орган местного самоуправления. Выбирает все население муниципального образования на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Представительный орган, занимается решением местных дел и нормотворчеством по реализации общей воли. Индивидуальные нормы и правила устанавливает исполнительный орган местного самоуправления. Коллегиальность принятия решений — характерная черта деятельности представительного органа местного самоуправления.

Представительный орган, в свою очередь, является **подсистемой** относительно местного самоуправления в целом, и также имеет вполне определенную структуру. Последняя включает в себя: а/руководящие органы и должностные лица — председатель и его заместители, президиум/, б/функционально-отраслевые подразделения/постоянные и временные комиссии/, в/рабочие звенья/секретариат, аппарат/, г/территориальные органы/депутатские группы/.

Исполнительным органом местного самоуправления является администрация/города, села, другого муниципального образования, осуществляющая свою деятельность под руководством первого лица. Внутренняя структура местной администрации представляет собой сложное организационно-функциональное единство руководящих должностных лиц, ее аппарата и подразделений. Первое лицо имеет

заместителей по различным вопросам, охватывающим все области жизнедеятельности населения данной территории, а также имеет штат советников, помощников, прессслужбу, отдел кадровой и муниципальной службы, бухгалтерско-финансовый отдел и др. Из сказанного ясно: местное самоуправление представляет собой сложную, открытую, динамическую систему, по отношению к обществу в целом является социентальной. Она в свою очередь имеет также сложную структуру, отдельные единицы которой являются подсистемами системы местного самоуправления могут рассматриваться в качестве отдельных единиц исследования.

Местное самоуправление относится к таким явлениям, которые возникли задолго до того как их стали изучать. Следовательно, исследование местного самоуправления обязательно должно включать и рефлексии относительно его генезиса.

Следующий, недостаточно исследованный аспект как в теории организаций, так, естественно, и в концептуальном исследовании системы местного самоуправления — о сочетании перспективных и ситуативных целей и задач в деятельности исследуемых органов. Местное самоуправление во многом «живет» в мире повседневности: субъекты самоуправления прагматичны и, отвлекаясь подчас от важнейших перспективных задач/а порой и в ущерб им — стоит только подумать о современном экологическом кризисе, иных глобальных проблемах современности/, успешно справляются с задачами текущей жизни и деятельности.

Этот прагматизм повседневности может быть и вынужденным, обусловленным зависимостью органов местного самоуправления от внешних обстоятельств. Еще К. А. Пажитов писал: «Город без одобрения администрации не может ступить ни одного шага, и в этом, конечно, нужно видеть главную причину отсталости наших городов в деле благоустройства... По существу своему понятие о самостоятельности местного самоуправления несовместимо с предоставлением администрации права утверждать или не утверждать должностных лиц, а тем более — назначать их по своему усмотрению. Если органы городского самоуправления могут самостоятельно управлять делами города, то им должно быть предоставлено и право выбирать подходящих лиц для выполнения своих предназначений»¹.

Так что проблема предельно широка, она затрагивает как институциональные основы жизни общества, так и весь спектр человеческой жизнедеятельности, в ее материальной и духовной ипостасях.

Думается, что исследование детерминант и проявлений «прагматизма повседневности» лежит в русле феноменологически ориентированной социологии.

¹ Пажитов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб, 1913, с. 42.

Дэвид Силвермен отмечает, что анализ свойств обыденного мышления и деятельности, ярче всего представлен в работах Альфреда Щюца, что является значительным достижением феноменологически ориентированной социологии. Согласно Щюцу, мир нашей повседневности является для нас «верховной реальностью». Далее, Силвермен продолжает: «В этом мире, следовательно, мы действуем рационально, однако лишь в том смысле, что нас интересует **практическая** адекватность наших действий, то есть их адекватность с точки зрения удовлетворения наших повседневных интересов»¹.

Эта, казалось бы общесоциологическая тема, на первый взгляд далека от исследуемых нами вопросов, но это не так. Преодоление узкой ситуативности, сиюминутного прагматизма в деятельности государства со всей его иерархией власти, в системах правовой и моральной регуляции социальной жизни, то есть на уровнях макро и микроорганизаций, — все еще нерешенная как в теоретическом, так и в практическом планах проблема. Вот что говорит Л. Гильченко, характеризуя основные вызовы и угрозы, возникающие перед страной, негативно влияющие на становление новой государственности. Он выделяет следующие угрозы: неисполнение федерального законодательства, что приводит к нарушению конституционных прав граждан, в том числе и права на местное самоуправление; слабость судебной системы неисполнение решений судов; неэффективная деятельность правоохранительных органов; отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти и отлаженной системой межбюджетных отношений; экономический спад, развитие теневой экономики и связанной с ней коррупции; усиление диспропорций в экономическом развитии и качестве жизни населения в различных муниципальных образованиях и регионах; отсутствие условий самостоятельной экономической деятельности муниципальных образований и, как следствие, утрата мотивации местных сообществ в самоорганизации для решения вопросов местного значения². Естественно, все это ослабляет управляемость страны в целом. Сказанное ставит проблему **рациональности**.

Выше было отмечено, что исследование местного самоуправления обязательно должно включать и рефлексии относительно его генезиса. В связи с этим следует отметить, что исторический взгляд на организацию, внимание к генетическим аспектам функционирования организационных структур на всех уровнях социальной динамики, постановка организационных проблем в контексте развития той или

¹ Дэвид Силвермен. Некоторые игнорируемые вопросы о природе социальной реальности. В кн.: Новые направления в социологической теории. М., 1978, с. 275.

² См.: Сайт фонда ЦСР/<http://www.csr.RM/>.

иной страны есть особенность европейской традиции исследования организаций.

Эмпирическая ориентация американской социологии организаций и управления, когда в качестве исследователей выступали подчас сами управляющие и менеджеры, надолго определило практическую направленность исследований этого направления, представляющих собой в самом общем виде совокупность методик манипулирования. Воспринятые и развитые в Европе, они предстали уже в качестве предельно широкого направления — социальной инженерии.

Получилось, что наука управления, вслед за практикой управления не вышла за рамки «повседневности» с ее «сиюминутным» прагматизмом, несмотря на большое методологическое разнообразие. Различные трактовки организаций, такие как — сообщество людей, совокупность связей, то есть, безличная структура, или, организация как система согласованных разномасштабных целей и подцелей, или как система социальных норм, структура статусов, форм контроля и т. д., — все эти и другие подходы характеризуются остро практической направленностью.

Но когда область знания ***развивает только свой прикладной аспект и теории формируются в дискурсе эмпирических понятий***, тогда эти теории просто не способны выполнить свою прогностическую функцию в общесоциологическом плане и вынуждены откликаться на проблемы, которые давно и грозно стоят перед человеческим сообществом в целом. Именно поэтому сегодня в центре внимания исследователей последствия, которые вызвала в теориях социальных организаций глобализация проблем-последствий научно-технической революции. Остается поставить и исследовать вопрос: в какой мере ***эмпирико-практические исследования жизнедеятельности людей и внедрение их в практику способствовали возникновению такой ситуации***.

Так, в работе З. Фосса, — пишет А. И. Пригожин¹, — выделяются следующие основные этапы промышленного развития США с точки зрения изменений теории и практики управления: первая фаза/1950—1951 годы/ — промышленность ориентирована исключительно на прибыль, спрос на продукцию покрывался лишь частично, основное средство регулирования отношений с рабочими — зарплата. На второй фазе/1951—1970 годы/ была достигнута стадия товарного накопления, но крупное производство столкнулось с новыми социально-экономическими трудностями высокоорганизованного характера. Разделились функции высшего, среднего и низового управленческих звеньев, выработана децентрализованная и более мотивирующая стратегия управления. На нынешней, третьей фазе оформилось осо-

¹ Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995. С. 20.

знание тесной связи технологии, экономики, социальных процессов и экологии. В социологии организаций сегодня пересматривается роль человека на производстве, влияние производства на жизненную среду и общественные отношения. Каждая из этих стадий выдвигала ряд присущих ей концепций, но среди них нет такой концепции, которая, исследуя теорию организаций и развитие организаций, выходила бы на прогностический уровень относительно общества в целом или хотя бы относительно той или иной страны, государства.

Что касается исследования системы органов местного самоуправления, то теоретический выход на прогнозы общегосударственного плана в настоящее время, по нашему мнению, **невозможен по многим причинам**. Но главные — это недостаточная разработанность правовых, социально-экономических, социологических и иных аспектов местного самоуправления. Следовательно, интеграция знания пока невозможна ввиду не разработанности знаний о различных аспектах исследуемого объекта. Это, так сказать, гносеологические трудности. А есть и объективные — состояние современного российского общества. Имеется в виду следующее.

Если говорить о местном самоуправлении как особым образом организованной системе, функционирующей в системном контексте иных организаций, становится очевидной необходимость **переориентировки** теории на приоритетные и опережающее исследование/а, следовательно, и совершенствование/органов государственной власти и местного самоуправления. Но что представляет собой «системный контекст иных организаций»? Применительно к нашей теме, — это контекст организаций неадекватного интересам населения, государства. Именно этому системному качеству современного российского государства мы обязаны не всеми, но многими элементами демократии. Что же касается самоуправления, то его сила не в формальном объеме полномочий, а в реальных возможностях и способностях эти полномочия осуществлять.

Не сила общества, а его **определенная слабость и дезинтеграция способствовали в отдельных регионах совершенствованию системы местного самоуправления**. Дезинтеграция не только на региональном, но и внутрирегиональном уровне обусловила на определенном этапе усиление этих небольших «государств в государстве» — органов местного самоуправления. Это требует особого анализа общества и власти как системы аномичной, с дисфункцией отдельных сфер. Сферы общественной жизни, взаимодействуя, создают «интегральный эффект» — возникают новые системные качества и свойства. Приведут ли они нас к более здоровому обществу? Таких исследований пока нет. То есть, есть. Но эти исследования несистемного плана, а реминисценции, может быть и истинные, но не достаточно обоснованные.

Мы согласны с Н. Петровым, который считает, что этап суверинизации и дезинтеррации имеет положительный смысл. Он задает вопрос о том, что будет, когда волна молодого и не устоявшегося федерализма, отчасти декларативного, отчасти подлинного, спадет. И отвечает, что приобретен огромный опыт, «это — прежде всего колоссальный опыт согласования интересов центральных и региональных элит в самых разнообразных условиях, включая всевозможные формы и институты такого согласования. Это также осознание властью и учет ею в практической деятельности огромного регионального многообразия: социального, экономического, политического, культурного. Это, наконец, региональное самосознание, зародившееся и ныне крепнущее... Вряд ли что-то фундаментально изменится, пока в стране в ходе становления гражданского общества не созреют условия для новых трансформаций, вектор которых будет направлен на усложнение системы власти при четком разграничении полномочий и с передачей значительной их части на нижние этажи управления».¹

Таким образом, местное самоуправление представляет собой социальную систему, является своего рода организацией в системе других организаций. Это предполагает системный подход в сочетании. Следовательно, методологическим пространством исследования местного самоуправления является такая область знания как социология организаций.

1.2. Местное самоуправление как система властных отношений

Что касается возможностей исследования местного самоуправления с помощью категориального аппарата политической социологии, или возьмем шире — кратологии, то судить о них довольно трудно, если не обозначить — в какой мере местное самоуправлением является властью, то есть какого рода властные отношения присущи системе местного самоуправления? Для ответа на этот вопрос следует уточнить понятия субъекта и объекта местного самоуправления.

Субъектом местного самоуправления является население, проживающее на территории соответствующего муниципального образования и реализующее свое право осуществления местного самоуправления. Общие интересы и запросы жителей **субъективируются в самостоятельной деятельности отдельных граждан, физических и юридических лиц**, в том числе предприятий, учреждений, организаций, органов власти, других непосредственно изъявляющих свою волю социальных субъектов.

¹ Петров Н. Федерализм по-русски. Pro et contra. Центр и регионы России. 2004. Том 5, №1. С. 31.

Приведенное выше высказывание относительно субъекта местного самоуправления является общепринятым. Так, в учебной и научной литературе в качестве теоретического определения местного самоуправления.

В качестве **объекта** местного самоуправления выступает также часть общественных дел, вопросы местного значения, которые имеют локально-территориальный характер, и возникают на муниципальном уровне в процессе осуществления своей деятельности населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований. Вопросы местного значения носят комплексный характер, так как представляют собой совокупность производственных отношений, возникающих при реализации территориальных экономических интересов граждан отдельного сообщества во всех сферах местной жизни: экономической, финансово-бюджетной, социально-культурной и т.д.¹

Эти производственные отношения отражают общественную совместную деятельность сообществ по эффективному управлению, обеспечению комплексного социально-экономического развития территорий, улучшения экологической ситуации, удовлетворения разнообразных потребностей населения и др.

Таким образом, мы видим, что при определении субъекта и объекта местного самоуправления выделяются две позиции: первая — субъект и объект местного самоуправления совпадают, и вторая — когда под субъектом понимается население, люди, а различные «дела» выступают в качестве объекта деятельности местного самоуправления. Что касается первой позиции, то она слишком обща, абстрактна и не содержит в себе оснований для исследования местного самоуправления как формы власти. При поверхностном взгляде на юридическое определение местного самоуправления кажется, что оно находится с ним в полном соответствии. То есть, в законодательном определении ключевым является указание на самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения.

Вторая позиция трактует субъектно-объективные отношения в системе местного самоуправления как отношения **между людьми**/населением или его представителями и **различного рода общественными делами**, производственными и иными отношениями, возникающими при реализации территориальных экономических интересов граждан. Получается, что народ и его представители в органах местного самоуправления являются его **субъектом**. А различные дела на подчиненной территории представляют объект местного самоуправления. Этот, весьма распространенный взгляд, естественно, не позволяет видеть властный характер отношений в системе местного самоуправления.

¹ См: Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. М., 2000, с. 9.

Но если предположить, что в качестве объекта деятельности местного самоуправления выступают все-таки люди/которые выполняют различные общественные дела/, с их интересами и отношениями, то тогда возможно исследование данного феномена в **кратологических понятиях**. Субъект-объектные отношения местного самоуправления предстанут разновидностью каузальных отношений, при которых субъект власти — агент выступит причиной изменений действий другого агента — объекта. «При отсутствии каузальной связи никакие отношения между акторами не могут считаться «властными»¹.

В.Г. Ледяев справедливо отмечает, что такое понятие как «власть» в контексте различных исследований стало почти неотличимым от понятий «влияние», «принуждение», «управление», «сила», «господство», «авторитет», «контроль», «дисциплина» и др.» «Между тем, — пишет В.Г. Ледяев, — перечисленные понятия призваны отражать различные формы социальных связей и виды зависимости человека от тех или иных общественных факторов — других людей, правовых и моральных норм, обстоятельств, идеологической среды и т.д. Широкая вариативность и неоднородность таких факторов требует установления четкого соотношения между соответствующими понятиями, иначе объяснение социальной реальности и человеческой деятельности будет неадекватным»².

Имеет смысл посмотреть на местное самоуправление как властную структуру, выявить в нем признаки властных отношений.

М. Масловский пишет³, что в западной социологии широкий отклик получили работы М. Фуко, исследующие эволюцию механизмов власти. Представленная в его работах «генеалогия власти» включает некоторые моменты, которые весьма отличают ее от концепции классической социологии. Фуко утверждает, что в деятельности таких учреждений, как тюрьмы, школы, больницы и фабрики, проявляются одни и те же механизмы власти. Эта власть позволяет добиться всестороннего контроля за подчиненными ей индивидами. П. Розенау — яркий представитель постмодернистской критики институтов представительной демократии и принципа представительства как такового, утверждает, что демократические властные институты не представляют интересов многих социальных групп.

А если это так, то рассматривая систему местного самоуправления как особого рода систему властных отношений, следует иметь ввиду такое, свойственное всем властным структурам свойство, **как бюрократизация**.

¹ Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. ПОЛИС, 2000, №1, с. 98.

² Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. ПОЛИС, 2000, №1, с. 97.

³ Масловский М. Анализ власти бюрократии. В кн.: Политическая социология бюрократии. М., 2003. С. 54.

Мы полагаем, что местное самоуправление, как определенная властная организация, просто вынуждена развивать бюрократические структуры, или, говоря словами С. Липсета — «систему рациональной администрации». Исследуя властный характер профессиональных союзов, по форме демократических, избираемых и самоуправляемых, С. Липсет пишет следующее: «Профсоюзы, как и все другие крупные организации, вынуждены развивать бюрократические структуры, то есть систему рациональной администрации. Необходимость бюрократии вызвана как внутренними, так и внешними причинами. В обращении со своими членами или местными отделениями профсоюзы должны установить административную систему с определенным характером власти и ответственности. Чиновники и администраторы должны действовать в рамках установленных правил. Чем больше размер профсоюза, тем больше потребность в создании бюрократической иерархии... Бюрократия как организационная структура, соответствующая многообразным нуждам лидеров и рядовых членов организации, глубоко укоренена в профсоюзном движении. Тем не менее, можно утверждать, что чем выше степень бюрократизации, тем меньше возможностей у рядовых членов организации оказывать влияние на ее политику»¹.

Представители субъектов местного самоуправления в своей деятельности и поведении руководствуются определенными муниципально-правовыми нормами, которые регулируют отношения в процессе организации и функционирования местного самоуправления. Эти отношения сложны, иерархичны и имеют свои особенности.

Во-первых, муниципально-правовые нормы складываются, с одной стороны, из норм, установленных государственными органами в результате их правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, а с другой — из общеобязательных правил поведения, установленных самими органами местного самоуправления, которые не входят в систему государственных органов, в результате их нормотворческой деятельности на местном/внегосударственном/уровне.

Во-вторых, специфика муниципально-правовых норм заключается в том, что многие из них относятся одновременно к двум отраслям права — комплексной отрасли муниципального права и основной отрасли — конституционному, административному, финансовому и т.д. праву. Безусловно властный характер систем местного самоуправления подтверждается тем, что муниципально-правовые нормы по сути содержащихся в них предписаний являются управомочивающими, обязывающими, запрещающими, отсылочными. **Процесс бюрокра-**

¹ Липсет С.: Функционалистская концепция власти бюрократии в организациях. В кн.: М, Масловский. Политическая социология бюрократии. С. 198—199.

тизации органов местного самоуправления — вопрос неисследованный. Но даже из приведенных здесь особенностей муниципально-правовых норм ясно — следует очень внимательно относиться к мыслям таких разных исследователей как М. Фуко и С. Липсет относительно того, что любой, пусть даже весьма демократической/например, профсоюзы или местное самоуправление/организации присуща бюрократизация. Но если это так — значит им присущи и закрытость, и отстраненность от тех, кто формально является субъектом самоуправления — т. е. от народа, а также они являются в известной мере обособленными от иных институтов публичной власти.

Так, местное самоуправление **обладает признаками института государственной власти**, несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления организационно обособлены и не входят в систему органов государственной власти. Эта организационная обособленность свидетельствует об определенной автономии местного самоуправления в системе публичной власти. Но будучи включенным в структуру государства, местное самоуправление в качестве государственного института выполняет следующие функции, которые характеризуют местное самоуправление как определенный институт власти:

1. Право принятия/издания/правовых актов, обязательных для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и гражданами. Отличие этих актов от актов государственной власти состоит только в локальности территории;

2. Законодательно установленную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых актов местного самоуправления.

3. Создавать муниципальные органы общественного порядка — органы в системе местного самоуправления, имеющие законодательно установленные полномочия использовать принуждение к исполнению законов и актов местного самоуправления. Итак, термин власть следует здесь использовать для обозначения отношений между людьми, несмотря на то, что многие исследователи/Б. Рассел, Э. Голдмен, К. Боулдинг и др./полагают, что власть может осуществляться и над неодушевленными предметами и животными. Каковы же существенные признаки, отличающие властные отношения от других?

4. **Первое.** Власть есть сравнительно устойчивое отношение между субъектом и объектом. Там же, где способность субъекта воздействовать на объект бессистемна и непредсказуема, понятие «власть» использовать неправомерно.

Второе. К числу обязательных признаков властных отношений относится интенция субъекта. Наличие интенции субъекта позволяет исключить из сферы властных отношений ситуации, когда субъект во-

обще не знает о существовании объекта. Здесь мы видим, что власть не является случайным влиянием или социальным контролем, нормативным регулятором поведения. Внимание акцентировано на намеренных, предвидимых актах властных отношений. Думается, что это ближе отражает существо дела, нежели кочующее из работы в работу отождествление власти со всеми формами влияния, когда всякое социальное действие трактуется как результат властных отношений.

Третье. Этот признак связан с концептуализацией власти как деятельности и в некотором роде противостоящей ей диспозиционной концепции власти. Если деятельностная концепция делает упор на актуализированных формах властного взаимодействия, то диспозиционная теория исходит из признания властными отношениями таких, при которых субъект обладает способностью оказать влияние на объект, то есть когда у субъекта есть возможность совершения действия относительно объекта. В центре внимания оказывается то, что может произойти, что произойдет. Это, несомненно, диспозиционный взгляд на понимание власти.

При обоих подходах — как диспозиционном, так и деятельностном — возникает ряд проблем. Так концептуализация власти с позиции деятельностного подхода затрудняет идентификацию власти над сознанием, установками людей. В свою очередь, диспозиционный подход позволяет допустить существование властных отношений без всяких актуальных отношений. Если занять эту крайнюю позицию, концептуализация власти окажется просто невозможной. Поэтому представляется целесообразным синтезировать эти подходы и обозначить третий признак власти как состоящий из следующих моментов: а/**открытое осуществление власти**, б/**потенциальная власть**, в/**латентное осуществление власти**.

Четвертое. Здесь важен вопрос о результате власти: есть ли он конечный результат целерационального действия или же властные отношения есть отношение подчинения субъекту? Думается, что власть — коль скоро это особые отношения между людьми, — представляет собой намеренное воздействие на поведение или сознание объекта. Следует четко различать власть и ее последствия, которые столь неоднородны и разнообразны, что их анализ выходит, как правило, далеко за пределы концептуального рассмотрения власти, кратологического дискурса, вторгаясь подчас в мир живой и неживой природы.

Пятое. Различение власти и ее последствий позволяет четко разграничить «власть» и «управление», ибо это не одно и то же. На это не всегда обращают внимание исследователи, но несомненно, что управление — это достижение результатов, способствующих сохранению, развитию социальной общности того или иного уровня. Управление есть функция любой социальной системы. **Власть сама по себе не гарантирует результат.** Примеров можно привести много, но в

самом общем виде можно сказать, что власть не является гарантом целедостижения в случаях, когда от объекта требуется действие, на которое он не способен, или, когда субъект власти не обладает достаточными способностями для предвидения результатов осуществляемого подчинения.

В жизни власть и управление слиты, но в анализе они должны быть «разведены», только тогда можно исследовать причины как успехов, так и неудач. В.Г. Ледяев пишет: «Так, обладавшие неограниченной властью древние тираны часто достигали совершенно нежелательных для себя результатов, хотя все их команды, директивы и даже капризы были реализованы. Коммунистический режим в Советском Союзе имел огромную власть над людьми; партийно-государственные структуры были весьма эффективными инструментами мобилизации и манипуляции. Но и они оказались не в силах добиться воплощения в жизнь целей, заявленных в программе КПСС и резолюциях партсъездов»¹.

Необходимо отметить, что власть возникает не в вакууме, а в социальной системе, общественной структуре, определенным образом предопределяющей ресурсные возможности субъектов и объектов власти, «лимитирующей» или «разрешающей» тот или иной масштаб властных отношений.

В этом плане следует отметить, что в современной России масштаб деятельности органов местного самоуправления не ограничивается, если так можно выразиться — «территориально». В современной России муниципальные власти становятся акторами на международной арене. А.С. Макарычев отмечает, что присутствию/хотя и ограниченному/российских городов в «международном пространстве во многом способствует укрепившийся за органами местного самоуправления титул «фундамента демократии», а также наличие институциональной основы для международной деятельности муниципалитетов. Россия, будучи с 1996 года членом Совета Европы, принимает непосредственное участие в деятельности Конгресса местных и региональных властей Европы/КМРВЕ/. ...Естественно, лишь немногие города России способны на реализацию долгосрочных и далеко идущих международных проектов. ...В целом же городские власти России редко решаются на действия, имеющие определенный политический оттенок»².

Тем не менее, многие города являются участниками многих международных технических программ в рамках Совета Европы, например: ТАСИС, «Города-побратимы», «Функционирование местных органов власти», «Жилищного займа», и др. А.С. Макарычев отмечает, что почти все глобальные организации имеют в своем арсенале средства,

¹ Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. ПОЛИС, 2000, №1, с. 103.

² Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // ПОЛИС, 2000. №5. С. 89.

направляемые на экономическое и социальное развитие российских городов. Зарубежные неправительственные организации также имеют возможности активно влиять на жизнь российских городов. Много внимания вопросам местного самоуправления уделяют организации: американский фонд «Евразия», институт «Открытое общество» и другие. Так, институт «Открытое общество» в 2000 году начал новую программу «Малые города России», в рамках которой основное внимание уделяется разработке стратегий малых городов в систему рыночных отношений, включая формирование инвестиционного климата¹.

Таким образом, развитие институциональных основ местного самоуправления в России в последние годы позволило расширить масштаб властных отношений. Интересы муниципального образования по созданию привлекательного инвестиционного климата требуют проведения «организационной работы по формированию нормативной базы и системы организационно-правового обеспечения. В структуру администрации должно быть предусмотрено создание специального подразделения, которое будет заниматься привлечением инвестиций, мониторингом их реализации.

Но независимо от масштаба властных отношений того или иного муниципального образования, эти отношения между субъектом и объектом осуществляются в контексте **деперсонализированного структурного контроля**. Разумеется, закон или моральная норма/интегранты деперсонализированного структурного контроля/могут использоваться субъектом властных отношений как инструмент манипуляции объектом. Но это не есть власть, а как было отмечено — ее инструмент.

Итак, власть как разновидность каузальной связи означает **способность субъекта подчинить объект в соответствии со своими намерениями**.

А теперь вернемся к началу наших рассуждений, а именно — к выделению трех аспектов местного самоуправления: правового, социополитического и социологического. Думается, что проделанный выше анализ позволит увидеть названные аспекты как бы в новом свете.

Так, первый — **правовой** предполагает понимание местного самоуправления как одной из основ конституционного строя, основополагающего принципа организации демократического общества. Здесь мы выявляем **деперсонализированный момент структурного контроля** и, вместе с тем — определенную заданность на реализацию властных отношений. Более того, наличие правового аспекта местного самоуправления позволяет фиксировать такие признаки властных отношений как их **устойчивость**, определенное постоянство. А по-

¹ Макарычев А. С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // ПОЛИС, 2000. №5. С. 89—90.

скольку система местного самоуправления не спонтанные волевые, принудительные, управленческие действия его субъектов, а установленные законом, о котором информированы сограждане, в том числе и субъекты местного самоуправления, постольку возможна фиксация и другого существенного признака властных отношений — **наличие интенции субъекта**.

Второй аспект — **социополитический** — предполагает понимание местного самоуправления как специфической формы реализации власти народа, устройство и функционирование которой, как было сказано выше, определяются местным сообществом самостоятельно/на основе федерального законодательства и законодательств субъектов РФ.

В данном понимании содержится указание на **властный характер самоуправления**, и вместе с тем, подчеркивается, что устройство и функционирование этой специфической формы реализации власти народа определяется **самостоятельно** местным сообществом.

Налицо, во-первых, уже названное выше указание на то, что местное самоуправление — это власть, во-вторых, обозначен деятельностный характер этой власти с обозначением несомненной диспозиции: это форма реализации власти/что есть актуальность/. Но эта форма не единовременна, а постоянна, что определено законодательством, эта власть есть и будет/что есть диспозиция/. **И потенциальная власть налицо, и ее открытое осуществление.**

Что же касается латентного осуществления власти в системе местного самоуправления, то она наверняка есть и проявляется во взаимоотношениях между людьми, как это и происходит в любом срезе властных отношений будь то семья, производственный коллектив или же государственно-управленческая система.

Подведем некоторые итоги. Общепринятое в общественном представлении о местном самоуправлении как целостной системе общественных отношений, системе территориальной самоорганизации населения, системе, которая без внешнего вмешательства самостоятельно решает вопросы местного значения, — это понимание содержит в себе требование **системного подхода**, о чем говорилось выше.

Когда мы говорим «без постороннего вмешательства» то имеем в виду — без вмешательства каких-либо силовых, властных структур. Но внешнее влияние, несомненно, присутствует, и это тоже довод в пользу адекватности применения системного подхода. Имеется в виду то, что если местное самоуправление представляет собой «целостную систему общественных отношений», то эта целостная система будет и социентальной системой — она будет составной частью общества, которое само является сложной, открытой, динамической, целостной системой.

Но между обществом-государством как таковым и системой местного самоуправления помимо непосредственных связей/которых, вероятно, немного/существуют многие опосредованные связи-влияния. Это — город, регион, система других регионов, входящих в общество-государство и, конечно же, центр. Общество-государство, представляя собой многомерное социо-политико-культурное пространство практически в каждой своей социентальной ячейке/городе, регионе и пр./содержит как особую систему отношений — местное самоуправление. Оно и предопределяет «амплитуду свободы» и ресурсные возможности субъектов и объектов властных отношений местного самоуправления. Таким образом, «социентальность» местного самоуправления обозначает его включенность в социальную систему, общественную структуру, одной из функций которой является управление.

1.3. Местное самоуправление и системный подход

Суть местного самоуправления как социального института заключается в распределении функции, полномочий, правомочности и авторитета между Центром, субъектами Федерации, регионами и муниципальными органами власти. Местное самоуправление представляет собой рациональное установление в пределах существующего порядка для реализации населением своих потребностей через реализацию прав и свобод. «Данная цель осуществлялась посредством передачи отдельных государственных полномочий федеральными органами власти местному самоуправлению, которая обеспечивалась федеральным законом в направлении расширения прав последних/в основу структуры местного самоуправления был положен выборный принцип, назначение государственными органами не допускалось; местные органы власти могли самостоятельно решать вопросы территориального и финансово-экономического значения/»¹.

Таким образом, мы пришли к заключению, что местное самоуправление — это предмет исследования **правовых дисциплин**. Вместе с тем, местное самоуправление представляет собой систему особых властных отношений, поэтому может исследоваться в **дискурсах и понятиях кратологии**. Но властные отношения не исчерпывают многообразия связей системы местного самоуправления. Эта система структурирована и связана с институализованными и неинституализованными общностями, компонентами социальной системы/мы назвали

¹ Н. А. Безвербная. Правовая институционализация новых отношений самоуправления в России. В кн.: Политические и правовые институты/Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. — Ростов-на-Дону: ЮИ МВД России, 20003, с. 13—14.

ее «общество-государство»/. Наличие социентальности системы местного самоуправления предполагает и наличие интегральных свойств, которые могут исследоваться в рамках **системного**, а в данном случае и **структурно-функционального подходов**, с использованием при этом методологического аппарата социологии организаций. Этот аспект исследования местного самоуправления выше был назван социологическим.

Думается, что социологический анализ местного самоуправления как особого явления социальной организованности должен включать в себя исследование его как **специфического социального образования, выступающего субъектом целенаправленной деятельности/включающей властные отношения/в ракурсах условий и логики развития, «встроенности» местного самоуправления в региональный и федеральный контексты**. Тогда в качестве интегративных факторов предстанут факторы и механизмы, обеспечивающие, с одной стороны — эффективность деятельности местного самоуправления, а с другой — предсказуемость, воспроизводимость и вариативность институциональных связей и отношений.

Сделав вывод, что местное самоуправление представляет собой особого рода властные отношения, целесообразно остановиться на том, в чем состоит эта «особенность». А поскольку местное самоуправление как система является системой социентальной, входящей в региональную, социо-государственную систему, то она, несомненно, представляет собой не государственническое/в узком смысле слова/, а **общественное явление, продуцируемое социальной средой**. Местное самоуправление вплетено в ткань политико-административных, социокультурных, социально-экономических отношений, где разворачиваются разнообразные функциональные, координационные и субординирующие связи.

Власть в России сегодня функционирует в контексте интенсивной социоструктурной динамики на фоне нестабильности всех сфер общественной жизни. Дефициты различного рода, ставшие для нашей страны традиционными, делают власть «усеченной», акцентированной на «латание дыр» в социальной инфраструктуре, на более-менее успешных поисках путей эффективности социальной защиты различных слоев населения.

В этих, несомненно, аномичных условиях проявляются свои, специфичные для России особенности соотношения местного самоуправления, региональной и центральной власти. Вместе с тем, местное самоуправление качественно отличается от центральной управленческой власти. Что же это за различия?

Во-первых, это различие **в характере власти**. Местное самоуправление, включенное в контекст региональной и центральной власти является властью подзаконной, то есть действующей в соответствии

с законом, когда государственные структуры должны оберегать и гарантировать организационную и функциональную самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, обеспечивать им условия, достаточные для успеха: например, право местного нормотворчества в установленных законом пределах, известная бюджетно-финансовая самостоятельность, наличие муниципальной собственности и т. д.

Следует отметить, что в основу построения Российской Федерации положен национально-территориальный принцип выделения субъектов Федерации, а это сразу поместило Россию в разряд потенциально неустойчивых государственных образований.

Второй признак местного самоуправления — **разграничение сфер компетенции властей** центральных, региональных и местного самоуправления, иначе — очерчивание круга дел, которые могут быть вверены местному самоуправлению. К ведомству местного самоуправления относят дела местного хозяйства, местные вопросы, которые связаны с повседневными нуждами жителей, а также некоторые общегосударственные дела, которые возлагает на него государство.

В России самоуправление функционировало в условиях сильных «вертикалей». Поэтому такой фундамент российской системы народовластия как местное самоуправление подвержено «кризисам легитимности», как в плане признания массами ее адекватности интересам населения, необходимости и обоснованности, так и в плане признания деятельности органов местного самоуправления правомерной всеми субъектами социального управления.

С приходом к власти В. Путина, а затем, и Д. Медведева, государственная власть интенсивно реформирует отношения между Федеральным Центром и периферией, регионами. В этом движении в сторону централизации были отменены решения региональных властей относительно компетенций Центра и Амурской области, аналогично — относительно Смоленской области и Ингушетии, — и это не предел. Были введены федеральные округа, представители Президента, приняты законопроекты, укрепляющие властную вертикаль — это касается формирования Совета Федерации, отстранения от должностей руководителей регионов, роспуска законодательных собраний, принимающих подзаконные акты, несогласующиеся с Федеральным Законом.

Если эти моменты трактовать как урезание самостоятельности на местах, то можно говорить об унитаризации государства. Возможен и иной сценарий — на основе четкого разграничения полномочий, приведение в соответствие местных и центральных законов формальный объем полномочий сузится, а реальные возможности и способности будут более эффективно реализовываться в плане регионального, местного развития. Этот вариант должен вызвать к жизни нетради-

ционные моменты управления — экономико-правовую диагностику и экспертизу, властно-политический мониторинг и прогнозирование, экономико-социальное и экономико-правовое моделирование и др. А это, в свою очередь, предполагает создание творческих координационных групп из числа депутатов Федерального Собрания, республиканских, краевых, областных, органов представительной власти, руководителей местного самоуправления, общественных организаций и ученых. Эти группы должны были бы проводить экспертизу программ регионального и межотраслевого развития экономики РФ, республик, краев, областей, автономий и местного самоуправления. Эти группы могли бы разрушить теневые механизмы торможения, возникшие в результате нерационального использования потенциала различных территорий Российской Федерации.

Тогда местное самоуправление, а значит и территории были бы предельно управляемыми, налогооблагаемыми. Но это не исключало бы их эффективного развития в своих собственных экономических, социо-этно-культурных, а значит и властных направлениях. В условиях «сильных вертикалей», неразвитостью правового пространства, гражданского общества и его институтов, развитие местного самоуправления, удовлетворяющего потребности населения территорий, содержит в себе/подчас весьма конфликтно/взаимодействие унитарного и федеративного начал. Если учесть такой момент как унификация управления страной/что усиливает унитарную компоненту/, то становится понятным, почему в анализе такого признака местного самоуправления как разграничение сфер компетенции власти центральных, региональных и местных органов наряду с анализом формально-юридического статуса необходимо и исследование реальных, **используемых в повседневной практике, «механизмов»** деятельности органов местного самоуправления.

Своеобразие этих «механизмов» зависит и от того, на каком уровне функционирует законодательно оформленная система местного самоуправления — город, село, волость, уезд, район, округ и т.д. Иными словами, наряду с различием в характере властей, разграничением сфер компетенции следует выделить следующий признак местного самоуправления — принцип **локально-территориальной ограниченности**.

Отметим, что понятие «ограниченность» весьма относительно в данном случае. Ведь те или иные единицы местного самоуправления, даже если они подвергаются максимальному контролю со стороны Центра, все равно не могут быть лишены, пусть ограниченного и непредставительного, но все же участия в делах общегосударственного значения на местном уровне. Локально — территориальная ограниченность не исключает суверенного компонента в системе местного самоуправления, где, конечно же, всегда имеется «носитель верхов-

ной власти». В противном случае институт местного самоуправления был бы не подзаконным, а надзаконным.

Далее, следует отметить такой исходный признак местного самоуправления, как своеобразная автономность и самоорганизованность. В этом аспекте местное самоуправление представляет собой **совокупность выборных органов и институтов власти**.

Интересно, что в нашем регионе В. Ф. Чуб успешно использовал в своей программе традиционные социокультурные пристрастия населения. Главной задачей своей деятельности кандидат на пост губернатора назвал задачу формирования и реализации программы развития Ростовской области в новых условиях, возвратясь к традициям и культурным ценностям Донской земли, проверенным веками. Общаясь с избирателями В. Ф. Чуб не раз подчеркивал, что выборы губернатора Ростовской области — это первый шаг в подчинении власти народным интересам. Изучая и сравнивая итоги выборов, можно отметить принципиальные отличия в электоральном поведении жителей региона относительно выборов, прошедших на федеральном и местном уровнях. Среди этих отличий — большая степень недоверия избирателей к центральной власти, и в то же время — поддержка «партии власти» на «местных» выборах, что вызвано ожиданием реализации реальных или обещанных благ.

Что же касается личностных качеств, то партийно-идеологические предпочтения отходят на вторые планы. Для избирателей сегодня важнее профессионализм, умения и навыки хозяйственной деятельности, способность к конструктивным отношениям со всеми партиями, движениями, социальными слоями.

Начиная с 1995 года, организация избирательного процесса на Дону изменилась по сути. Сегодня она отличается от предшествовавшей. За органами государственной власти и местного самоуправления по-прежнему остались вопросы формирования избиркомов, обеспечение материально-технической базы выборов и порядка в процессе их проведения. В свою очередь, избирательные комиссии преобразовались в своего рода государственные институты, подчиняющиеся закону. Касаясь самоорганизованности органов местного самоуправления на Дону, заметим, что многонациональная и «полиэкономическая» Ростовская область в обстановке сложного общегосударственного кризиса сумела избежать конфликтных процессов и, соответственно, осложнений крайне деструктивного плана. В связи с этим представляется интересным следующее: во-первых, понимание общефедеральных положений сути местного самоуправления; во-вторых — политика в области межнациональных отношений. Следует отметить, что названные моменты в аспектах легитимации местной власти остаются неисследованными.

Следующий важный признак местного самоуправления — это наличие таких обязательных компонентов власти как **централизация и децентрализация**. Выше мы упоминали о том, что история российского местного самоуправления, как правило, складывалась в условиях более-менее сильной вертикальной власти. В настоящее время в Конституции РФ, и в указах Президента местное самоуправление предстает как основа народовластия.

Следует обратить внимание на тот факт, что власть на Дону не пошла по пути реbüroкратизации местного самоуправления, как это произошло в Волгоградской, Вологодской и других областях. Не ограничилось в Ростовской области и простым воспроизведением положений президентских указов 1993 года о местном самоуправлении. В регионе активно предпринимались попытки создать цивилизованное местное самоуправление. Так еще в ходе первых выборов местных представительных органов власти весной 1994 года имелись прецеденты избрания из числа глав соответствующих муниципалитетов. Такая процедура коснулась в 1994 году мэра г. Ростова-на-Дону Михаила Анатольевича Чернышева. К этому времени Чернышев, как и большинство глав крупных российских городов, уже был в течение года назначенным руководителем администрации города. Однако, сознавая значимость выборов, как механизма легитимизации власти, он участвует в своем переизбрании и добивается победы. Таким образом, в Ростовской области в течение 1994—1996 годов шел активный поиск на уровне законодательной и исполнительной властей ветвей власти оптимальной модели местного самоуправления.

Например, в течение четырех лет/1992—1996 гг. /законотворческой работы был принят Устав Законодательным Собранием Ростовской области. Он является основой всей правовой системы в области и закрепляет основы организации законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления на территории региона.

Шестой признак, отличающий местное самоуправление от центральной власти предполагает **единство самостоятельности и ответственности** при решении всех вопросов местного значения: экономических, социальных, культурных и других. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность: а/перед населением/избирателями/; б/перед государством; в/перед физическими и юридическими лицами. Муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом. Успешная реализация самостоятельности и ответственности предполагает сбалансированное взаимодействие всех ветвей власти, четкое согласование управленческих функций. Это — правовая форма для реализации компетенции и полномочий, как государственного органа, так и органа местного самоуправления на началах диспозитивности, приемлемого выбора решения.

▶ ГЛАВА 2

Местное самоуправление в классических теориях

2.1. Взаимодействие государства и общества в политическом управлении Ж.-Ж. Руссо

От этистических моделей, явно подчеркивающих руководящую роль государства в политическом управлении, явно отличается другой тип концепций политико-управленческих отношений, описывающих интеракции государства и общества как равноправных взаимоответственных акторов. Как нам представляется, базовой теорией таких моделей является учение о политическом управлении обществом Ж.-Ж. Руссо.

Французский просветитель полагает, что возникновение социальной и развитие социальной дифференциации привело к появлению в обществе права, являющегося основой политического управления. Происхождение общества и законов сопровождается антагонизмом материальных и политических интересов социальных групп управляющих «богатых честолюбцев» и управляемых ими «слабых»: «Происхождение общества и законов, ... которые наложили новые путы на слабого и придали новые силы богатому, безвозвратно уничтожили естественную свободу, навсегда установили закон собственности и неравенства, превратили ловкую узурпацию в незыблемое право и ради выгоды нескольких честолюбцев обрекли с тех пор все общество на труд, рабство и нищету.»¹

Ж.-Ж. Руссо тщательно обосновывает положение о том, что в обществе, дифференцированном по имущественному признаку, отношения социальных групп управляющих и управляемых носят далеко не взаимовыгодный характер, как это представлялось античным мыслителям. В социальной интеракции современного ему политического управления в явно выигрышном положении оказывается государственная власть, с помощью гражданского права «наложившая путы

¹ Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении неравенства. // Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М.: Канон-Пресс-Ц, Терра-книжный клуб, 2000. С. 120

на слабого». Однако управляемые пытаются противостоять «ловкой узурпации» политического управления «соединенным силам» «сильных», организуя, со своей стороны, общественные союзы, основанные на естественном праве, разрешающем «общение и некоторую замену сострадательности»¹.

Остатки естественного права Ж.-Ж. Руссо находит в международном и в неформальном праве: «Легко видеть, почему образование одного только общества сделало неизбежным образование всех остальных и почему, чтобы противостоять силам соединенным, в свою очередь, нужно было соединиться.... После того, как гражданское право стало, таким образом, законом, общим для всех граждан, естественный закон применялся уже только в области отношений между различными обществами, где под названием международного права он был смягчен некоторыми молчаливыми соглашениями, чтобы сделать возможным общение и сделать некоторую замену естественной сострадательности: она теряет в отношениях между обществами всю ту силу, которой она обладала в отношениях между людьми, и продолжает жить лишь в великих душах немногих граждан мира...»².

Ж.-Ж. Руссо считает, что политическому управлению, основанному на гражданском, формализованном праве, некоторое время соответствует сохранившееся в обществе с догосударственных времен естественное право. Однако продолжая применять последнее, политические акторы, число которых в обществе растет, понимают его иррациональность и постепенно отказываются в управлении обществом от естественного права в пользу гражданского права: «Политические организмы, оставаясь, таким образом, в отношениях между собой в естественном состоянии, уже скоро испытали на себе те же неудобства, которые ранее, заставили отдельных людей выйти из этого состояния. Отсюда произошли войны между народами, сражения, убийства, насилия, которые приводят в содрогание природу и возмущают разум. ...Таковы первые открывающиеся нам последствия разделения человеческого рода на различные общества...»³

Во многих европейских обществах периода государственных образований упрочение гражданского права в политическом управлении произошло через захват территории, управлявшейся ранее по принципам естественного права. Завоеватели, находившиеся на более высокой стадии государственной организации, строили свое политическое управление, в основном, на гражданском праве. Сосуществование двух видов права — естественного права завоеванной территории и гражданского права завоевателей — является, по Ж.-Ж. Руссо,

¹ См.: Там же. С. 125.

² См.: Там же.

³ Там же. С. 122.

почвой для социального антагонизма, характерного для политического управления возникающих государственных образований.

Сопrotивление политическому управлению значительно снижается, если управляемые добровольно, через выборы, признают право победителя управлять ими. Таким образом, добровольное признание покоренным населением преимуществ власти завоевателя, считает Ж.Ж. Руссо, является эффективным инструментом политического управления, а неэффективный политический инструмент — насилие — оправдывает сопротивление управляемого населения его применению.

Таким образом, Ж.-Ж. Руссо разделяет инструменты управления «политическим организмом» на легитимные (одобряемые управляемым населением) и нелегитимные (основанные на силе): «Право завоевания, не будучи вообще правом, не может служить основанием для какого-либо другого права, ибо завоеватель и завоеванные народы всегда остаются в состоянии войны между собою, если только нация, вновь обретая полную свободу, не избрет добровольно своим главой своего победителя. До этого, какие бы неравноправные договоры ни имели место- все они основываются лишь на насилии, и, следовательно, в силу одного этого факта, недействительны; принимая эту гипотезу, мы не увидим здесь ни подлинного общества, ни Политического организма, ни иного закона, кроме закона более сильного». ¹

Ж.-Ж. Руссо полагает, что политическое управление не существовало до появления собственности, его не могло быть в обществе равных. *Для нас важна мысль — политическое управление есть результат социального неравенства. Следовательно — институт самоуправления, являющийся составной частью политического управления призван не нивелировать социальное неравенство — это невозможно, а нивелировать неизбежное ущемление прав одних в пользу других.* У Канта мы видим понимание этой проблемы, ускользающей от внимания современных ученых.

Поэтому и основа политического управления — право — является тогда (и Кант это подчеркивает), когда в обществе появляется имущественное расслоение, которому предшествовал захват общественной собственности отдельными представителями общества. В таких условиях бедные теряют не только имущество, но и личную свободу. *Право же, как политический инструмент управления, закрепляет новое разделение общества на богатых управляющих и бедных управляемых:* «Во втором случае, слова «сильный» и «слабый» — двусмысленны. Для того промежутка времени, который отделяет установление права собственности от установления политических Правлений, смысл этих терминов лучше передается терминами бедный и богатый,

¹ Там же. С. 123

потому что до появления законов богатый и в самом деле не имел другого средства подчинить равных себе, как посягнуть на их имущество или уделить им часть своего. В-третьих, так как бедным нечего было терять, кроме своей свободы, то с их стороны было бы величайшим безумием, если бы они добровольно лишили бы себя единственного оставшегося у них достоинства, ничего не приобретя взамен...»¹

Доказав таким образом, что в основе появления частной собственности, государства и права лежал захват общественной собственности, Ж.-Ж. Руссо считает основанное не на естественном праве политическое управление аморальным, «порочным». По его мнению, такое политическое управление возможно исправить, сделать более совершенным: «Нарождающееся Правление не имело никакой постоянной и регулярной формы... Можно было увидеть только уже представившиеся неудобства, а об исправлении остальных начинали думать лишь по мере того, как они обнаруживались... Политическое устройство оставалось все же несовершенным, потому что оно было всецело делом порочного случая, а так как это устройство было плохим с самого начала, то с течением времени могли быть обнаружены его недостатки, найдены средства их устранения, но никак не исправлены пороки, лежащие в его основе...».²

Общинный способ управления Руссо считал несовершенным. Возникновение политического управления в обществе — власти Ж.-Ж. Руссо объясняет рациональностью человеческого мышления, опытным путем оценившего неудобства общинного способа управления. *Общинный способ управления допускал нарушения соглашений и договоренностей «слабых» с «сильными».* «Сильные» обходили естественное право, что давало, в свою очередь, повод «слабым» на восстания против несправедливости. В конце концов, Общественный договор делегировал политическое управление обществом — власть — «отдельным лицам», с тех пор осуществляющих контроль над соблюдением законов. Политическое управление в обществе стало публичным, считает Ж.-Ж. Руссо, с тех пор, как его осуществляют выборные лица: «Общественное состояние сначала заключалось в том, что были приняты несколько соглашений общего характера, которые все эти частные лица обязались соблюдать, а за соблюдение этих соглашений перед каждым из них ручалась община. ...Опыт показал, насколько слабым было подобное устройство, и как легко было нарушителям соглашений избежать изобличения или наказания за провинности, свидетелем и судьей которых должно было быть лишь само общество; нужно было, чтобы закон стали обходить тысячью способов, нужно было, чтобы неудобства и беспорядки продолжали беспрестан-

¹ Там же.

² Там же. С. 124.

но умножаться, чтобы людям, в конце концов, пришла мысль вверить отдельным лицам опасную вещь — публичную власть и возложить на магистратов заботу надзирать за исполнением решений народа.»¹

*Ж.-Ж. Руссо полагает, что этаблирование института права предшествовало появлению феномена политического управления, осуществлявшегося особым социальным слоем: «Утверждать, что служители законов существовали ранее самих законов — это такое предположение, которое даже нельзя всерьез опровергать».*²

У разных народов введение института политического управления происходило постепенно, по мере осознания обществами его социальной релевантности. Хотя появление политического управления, отождествляемого Ж.-Ж. Руссо с государственной властью, связано с утратой управляемым населением части своих свобод, тем не менее, с их частью народ готов был расстаться, рассчитывая на получение «общей безопасности».

Таким образом, функцией политического управления, считает Ж.-Ж. Руссо, является обеспечение безопасности общества ценой угнетения одной его части другой: «Нет более управляемого властью населения — слишком высокая цена за его безопасность, понимаемая народом как «защита свободы». Ж.-Ж. Руссо считает, что первоначально обещанная народу цель политического управления, «сохранение свободы», властью не достигнута; вместо нее «сильные» поработили народ: «Народы поставили над собой правителей, чтобы защищать свою свободу, а не для того, чтобы обратить себя в рабов».³ Именно организацией власти детерминируется социально-значимое поведение людей. На эти мысли Руссо обращает внимание П. Слотердаик. Он пишет о том, что философия Руссо не был социальным пессимистом: он полагал, что социальные патологии — не в природе человека, а в организационных особенностях взаимоотношений властных с подвластными. Анализируя идеи Руссо, Слотердаик пишет: «То, что действительно существуют люди, которые ведут себя злобно, алчно, глупо, деструктивно и т. п., отнюдь не говорит еще ничего о сущности человека. Здесь у Руссо проявляется, вероятно, важнейшая мыслительная фигура морально-политического Просвещения: теория невинной жертвы. Те, на кого указывает в доказательство своей правоты политический пессимизм: преступник, сумасшедший, асоциальный тип, короче говоря — безответственные люди, вовсе не от природы таковы, какими они предстают сегодня. Их *сделало* такими общество. Руссо утверждает, что все они никогда не имели шанса стать такими, каковы они по природе, но оказались поставленными в то положение, в кото-

¹ Там же. С. 126.

² Там же. С. 125.

³ Там же. С. 125

ром находятся сейчас, по необходимости, принуждению и незнанию. Они — *жертвы общества*»¹.

Далее он пишет о том, что в соответствии со взглядами Руссо, «не существует» жестоких людей, «есть только их ожесточение; «не существует» преступности, есть только криминализация; «не существует» глупости, есть только оглупление; «не существует» никакого себялюбия, есть только приемы дрессировки, направленные на формирование эгоизма; «не существует» никаких «безответственных» людей, есть только жертвы целенаправленного формирования безответственности. То, что политический позитивизм принимает за природу, на самом деле — природа искаженная, результат подавления человеческих возможностей»². Другой исследователь, Бертран де Жувенель отмечает утопичность поисков Руссо выхода из этой ситуации. Он пишет: «Руссо предлагает свое решение этой проблемы, которое, по его мнению, должно быть использовано только как профилактическое, но не как лечебное средство в борьбе с общественными недугами. ... Оно состоит в том, чтобы человек перенес любовь с самого себя на окружающий его мир. Это — центральная идея социалистической доктрины. Именно из учения Руссо социализм черпает веру в то, что общественные антагонизмы вызываются «объективными обстоятельствами» и что устранение этих обстоятельств приведет к устранению конфликтов. И социализм считает, что частная собственность является основным «обстоятельством», порождающим эти антагонизмы. Сначала порождается основной антагонизм между имущими и неимущими, а затем начинается борьба внутри класса собственников»³.

Тем не менее, происхождение политического управления восходит к заключению Общественного договора между общественными классами «сильных богатых» и «слабых». Общественный договор обязывает одних осуществлять политическое управление, других — подчиняться. Таким образом, политическое управление превращается в социальный институт, связывающий властвующих и подвластных определенным договорным образом: «Именно от общества государственная власть получает свою главную силу... Я буду рассматривать создание Политического организма как подлинный договор между народом и правителями, которых он себе выбирает, договор, по которому обе стороны обязуются соблюдать законы, в нем обусловленные и обуславливающие связи их союза...»⁴

¹ Слотердайк П. Критика цинического разума/Перев. с нем. А. В. Перцева. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2001. С. 53.

² Там же. С. 154.

³ Жувенель Б. де "Этика перераспределения" М., 1995. С. 143.

⁴ Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении неравенства. // Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М.: Канон-Пресс-Ц, Терра-книжный клуб, 2000. С. 128.

Ж.-Ж. Руссо считает, что многообразие видов власти объясняется степенью сохранения норм естественного права в договорах о политическом управлении обществом. Одни из видов политического управления сохранили в себе при заключении Общественного договора больше норм естественного права, другие, «извращая правление» неограниченной властью, меньше. Последний вид правления, воспроизводящий «неравенства, вводимые установлениями», Ж.-Ж. Руссо обосновывает, что нарушения условий Общественного договора всегда незаконны. Он пишет: «Мне представляется бесспорным, что различные виды правления вовсе не имели своим источником неограниченную власть, которая есть лишь извращение правления, крайний его предел и приводит, в конце концов, к тому же закону более сильного, средством преодоления которого и были различные виды Правления; но, кроме того, что если бы даже они с этого и начинались, то такая власть, будучи по своей природе незаконной, не могла служить основанием ни прав общества, ни, следовательно, неравенства, вводимого установлениями».¹

В обстоятельствах нарушения Общественного договора, делает вывод Ж.-Ж. Руссо, законным может считаться только политическое управление на основе «воли, соединившей все общественные желания». В их число входит требование всеобщего гражданского исполнения обязательств Общественного договора исполнительной выборной властью. Соблюдение общественного договора, считает французский просветитель, — предпосылка к сохранению «установленного государственного устройства».

Таким образом, инструмент политического управления обществом — соблюдение норм Общественного договора, нацелен на упрочение государства. *Заметим от себя: философ умалчивает идеи социальной справедливости и социального равенства.* Руссо рассуждает следующим образом: «Так как народ, в том, что касается до отношений внутри общества, соединил все свои желания в одну волю, то все статьи, в которых эта воля выражается, становятся основными законами, налагающими определенные обязательства на всех членов Государства без исключения, а один из этих законов определяет порядок избрания и власть магистратов, уполномоченных наблюдать за исполнением остальных статей договора. Эта власть простирается на все, что может служить для сохранения установленного государственного устройства. Магистрат, со своей стороны, обязуется использовать вверенную ему власть лишь соответственно намерениям своих доверителей, обеспечить каждому возможность мирно пользоваться тем, что ему принадлежит, и неизменно предпочитать общественную пользу своим собственным интересам.»² Ж.-Ж. Руссо указывает на то, что полити-

¹ Там же. С..129

² Там же. С..131

ческое управление обществом осуществляет выборный орган власти — магистрат. В его задачи входит обеспечение членам общества возможности сохранять свою собственность и контроль над использованием власти в интересах избравшего его населения.

Ж.-Ж. Руссо оспаривает выдвинутый в свое время Аристотелем тезис о тождественности политического управления и главенства в отдельной семье. Главное отличие в управлении этими социальными общностями, считает он, заключается в разнице интенсивности коммуникаций управляющих и управляемых в этих социальных образованиях. В семье коммуникация отца с членами семьи является более интенсивной («отец все может увидеть сам»), нежели коммуникация государственной власти с управляемым населением («правитель все видит чужими глазами»). Кроме того, в семье, считает Ж.-Ж. Руссо, власть отца — явление, скорее, стихийное, а в государстве власть осуществляется на основе законов.

Противопоставляя два вида управляемых социальных образований — семью и государство — Ж.-Ж. Руссо указывает на специфические инструменты политического управления государством — *коммуникацию власти с управляемыми и законность*. Он пишет, что государство и семья различаются между собой таким образом, что делает невозможным аналогичное управление в семье и государстве, «и всегда будет огромное отличие между управлением домашним, когда отец все может увидеть сам, и гражданским управлением, когда правитель почти все видит лишь чужими глазами. ... В большой семье, члены которой от природы равны между собою, политическая власть, устанавливаемая часто произвольно, может быть основана только на соглашениях, а магистрат может приказывать другим только в силу законов».¹

Содержание политического управления, полагает Ж.-Ж. Руссо, образует связь правителей с населением, которую делегировало ему общество. За народом остается право требовать от власти условий выполнения общественного договора. *Таким образом, Ж.-Ж. Руссо признает право народа на корректирование действий политической власти, которая уполномочена народом защищать его собственность*: «Правители в своих отношениях с народом на деле связаны только теми обещаниями, которые они ему дали, и исполнения которых он вправе требовать... Общее управление устанавливается лишь для того, чтобы обеспечить собственность частных лиц, появление которой предшествует ему».²

Политическое управление, каким бы оно ни было, единоличным или коллегиальным, общегосударственным или региональным, сопровождается противоречиями интересов управляемого населения

¹ Там же С. 157.

² Там же. С. 154.

и управляющей власти. Единоличный правитель, полагает Руссо, «не имеет естественного интереса в частии частных лиц» и склонен к злоупотреблениям властью. При коллегиальном правлении наблюдается дисгармония двух порядков: во-первых, сталкиваются интересы власти и ее подданных, во-вторых, существуют противоречия внутри самого управленческого эшелона. И в случае единоличного, и в случае коллегиального политического управления народ ощущает на себе недостатки правления, основанного на противоречиях интересов группы управляющих обществом. Французский энциклопедист полагает, что ограничить противоречия подобного рода мог бы закон, запрещающий злоупотребления властью.

Таким образом, Ж.-Ж. Руссо снова рассматривает право в качестве инструмента политического управления обществом, в этот раз в позитивном для управляемого населения смысле: «Следует, чтобы управление было единым и чтобы, при расхождении во мнениях, один голос был преобладающим и решающим... Правитель не только не имеет естественного интереса в частии частных лиц, но нередко даже пытается найти свою собственную пользу в том, чтобы они были несчастны. Если у вас только один правитель, то вы отданы на милость господина, у которого нет никаких оснований вас любить; если у вас правителей несколько, то приходится терпеть одновременно и их тиранию, и их раздоры. Одним словом, злоупотребления неизбежны, а последствия их пагубны во всяком обществе, где общественный интерес и закон не имеют никакой естественной силы и беспрестанно ущемляются личным интересом и страстями правителя и членов».¹

Думается, что для местного самоуправления любой страны соответствие общественных интересов и закона крайне важны. Ж.-Ж. Руссо считает, что политическое управление в государстве обладает такими же моральными обязательствами перед народом, как и глава семьи перед ее членами: и в том, и в другом случае власть обязана «сделать их счастливыми»: «Гражданская община и семья не имеют ничего общего между собою, кроме обязательства их правителей сделать и первую, и вторую счастливыми...»²

В контексте нашей работы представляет огромный интерес выделение мыслителем инструментов политического управления, различных по общественным функциям. Один из этих инструментов применим в области «общественной экономики или правления» и представляет собой законодательство, обязательность которого распространяется на всех граждан государства. Другой инструмент политического управления, называемый мыслителем Суверенитетом, осуществляет контроль государства и общества над исполнением законодательства. Этот по-

¹ Там же. С. 155.

² Там же. С. 156.

литический инструмент применяется не в отношении всех граждан, а лишь в отношении некоторых из них.

Таким образом, мыслитель приводит определение политических инструментов власти, определяя их функции и области социального применения: «Я прошу отчетливо различать... общественную экономию, которую я называю Правлением, от высшей власти, которую я называю Суверенитетом. Различие это состоит в том, что одной из них принадлежит право законодательства, и она в некоторых случаях налагает обязательства даже на саму нацию в целом, тогда как другой принадлежит только власть исполнительная, и она может налагать обязательства лишь на частных лиц».¹

Ж.-Ж. Руссо сравнивает государство, «политический организм», с человеческим телом. Функции головы и мозга в живом организме мыслитель уподобляет функциям политического управления, законов и обычаев. Ни одна из функций живого «политического организма» не должна быть нарушена — ни работа выборных органов власти, ни функции торговли и промышленности, сельского хозяйства и общественных финансов, ни частная жизнь граждан, обслуживающих сложный общественный организм.

Если политическая власть, по Ж.-Ж. Руссо, исправно выполняет свои функции, то повреждение любой из управляемых ею частей государственного организма тотчас скажется на его управлении, которое обязано четко и быстро реагировать на изменение работы своего организма. Ж.-Ж. Руссо полагает, что существует некий континуум, равновесие общества и его политического управления. Если этот континуум прерывается, части общественного организма выходят из равновесия или функции некоторых частей общественного организма прекращаются, то он прекращает своё существование.

Следовательно, *континуум общества и политического управления социально детерминирован* и является, согласно учению энциклопедиста, предпосылкой существования самого государства: «Политический организм, взятый в отдельности, может рассматриваться как членосоставленный живой организм, подобный организму человека. Верховная власть — это его голова; законы и обычаи — мозг, основа нервов и вместилище рассудка, воли и чувства, органами которых являются его судьи и магистраты; торговля, промышленность и сельское хозяйство — его рот и желудок, которые готовят пищу для всего этого организма; общественные финансы — это кровь, которую мудрая экономия, выполняющая функции сердца, гонит, чтобы она по всему телу разносила пищу и жизнь; граждане — тело и члены, которые дают этой машине движение, жизнь и приводят ее в действие, и их нельзя ранить ни в какой отдельной их части так, чтобы ощущение боли не дошло

¹ Там же. С. 157.

сразу же до мозга, если животное находится в здоровом состоянии. Жизнь и первого, и второго — это я, общее для целого, взаимная чувствительность и внутреннее соответствие всех частей. Если это сообщество прекращается, если единство формы распадается, и смежные части перестают принадлежать друг другу иначе, как при наложении, — человек мертв или Государство распалось».¹

Для понимания сути общественного самоуправления чрезвычайно важны мысли Руссо относительно общественной воли, направленной на общественное благополучие. Мыслитель уподобляет политическое управление обществом действию общественной воли, нацеленной на всеобщее благополучие. Эта общественная воля, считает Ж.-Ж. Руссо, является источником права, критерием справедливости для всех граждан государства. Таким образом, он включает *легитимность существующего права в число инструментов политического управления*: «Политический организм, следовательно, условное общество, обладающее волей. Эта общая воля, которая всегда направлена на сохранение и на обеспечение благополучия целого и каждой его части, и которая есть источник законов, является для всех членов Государства, по отношению к этим членам и к Государству, мерилом справедливого и несправедливого»².

От внимания мыслителя не ускользает комплексность социальных интеракций в структуре политического управления. Среди акторов процесса управления он выделяет не только управляющих и управляемых. Последние делятся им несколько категорий, каждая из которых вступает в объектно-субъектные отношения с управляющими. Кроме узаконенных правом объектов управления, в обществе существуют многочисленные общественные группы или ассоциации разной продолжительности существования, разные по интересам и нравам, «созданные по молчаливому согласию». Эти различные «нравы и интересы» общественных ассоциаций влияют не только друг на друга, но и на генерализованную общественную волю, определяющую вектор политического управления обществом. Для теории местного самоуправления оказались важными мысли Руссо относительно того, что «Всякое политическое общество состоит из других меньших обществ различного рода, из которых каждое имеет свои интересы и свои права».³

Руссо подчеркивает сложность структуры подвластных граждан. Он пишет: «Эти общества, которые видны каждому, так как они имеют форму внешнюю и узаконенную, не являются единственными на деле существующими в Государстве обществами; все те частные

¹ Там же. С. 157.

² Там же. С. 158.

³ Там же. С. 158.

лица, которых объединяет частный интерес, образуют такое же число постоянных или недолговечных сообществ, сколько этих общих интересов. Сила этих сообществ менее очевидна, но не менее действительна, и лишь исправное соблюдение различных соотношений между ними дает подлинное значение нравов. Все эти молчаливо созданные или оформленные ассоциации и видоизменяют самими различными способами вид воли общественной влиянием своей собственной».¹

Одновременное существование многих общественных «воль», считает Ж.-Ж. Руссо, объясняет дисгармонию интересов общественных ассоциаций. Любой из членов таких ассоциаций (а частное лицо может одновременно входить в несколько из них) обязан руководствоваться в своем поведении и «волей» ассоциации и «волей» общества в целом. Цели этих общественных «воль» могут совпадать, но могут быть и взаимоисключающими, а в некоторых случаях даже социально опасными. Ж.-Ж. Руссо считает целесообразным для граждан подчиняться «воле» более крупного социального объединения, подчиня ей «волю» менее значимых ассоциаций.

Для нас здесь важна мысль, вытекающая из хода рассуждений Руссо — законы местного самоуправления должны сочетаться и быть подчиненными законам государственным. Руссо формулирует положение о том, что целью политического управления обществом является контроль над обязательностью приоритета «воли» общества, «воли» «большинства» над частными «волями». Вот как он это выражает: «Воля этих частных обществ выступает всегда в двух отношениях: для членов ассоциации — это общая воля; для большого общества — это воля частная, которая весьма часто оказывается правой с одной стороны и порочною с другой... *Иное решение может быть выгодным для малой общины людей и очень опасным для большой.* (выделено нами — Е.Н.) Правда, поскольку частные общества всегда подчинены обществам, в состав которых они входят, то повиноваться должно скорее этим последним, чем другим; обязанности гражданина важнее, чем обязанности сенатора, а обязанности человека важнее, чем обязанности гражданина...»²

Однако, признавая приоритет государства и общественных интересов в политическом управлении над частными, Ж.-Ж. Руссо считает реализацию этого принципа иллюзией. На основании своего тезиса о нацеленности управления на общественные интересы государства и, одновременно, на удовлетворение частных интересов управляющего класса, Ж.-Ж. Руссо делает вывод о том, что существует два вида политического управления («Экономии»): «народное» и «тираническое»:

¹ Там же.

² Там же. С. 159.

«Утверждая общую волю в качестве первого принципа общественной экономии и главной основы всякого правления. Я не считал нужным всерьез рассматривать вопрос о том, принадлежат ли магистраты народу или народ — магистратам. И о том, следует ли в общественных делах руководствоваться благом Государства или благом правителей. Было бы большой глупостью надеяться, чтобы те, которые на деле являются господами, предпочли бы иные интересы своим собственным. Поэтому было бы удобно разделить общественную экономию на народную и тираническую»¹.

Различия в двух видах политического управления мыслитель объясняет несопадением их целей. *В первом случае, при «народном» управлении, цель и интересы власти и народа совпадает.* Во втором типе политического управления, «тираническом», народ и власть имеют различные цели, поэтому власть стремится с помощью силы (тирании) подчинить себе волю народа: «Первая из них — это экономия всякого государства, в которой между народом и правителями царит единство интересов и воли; вторая будет существовать неизбежно повсюду, где у Правительства и у народа будут различные интересы и, следовательно, когда стремления каждого из них будут противоположны...»²

При первом типе управления, кроме единства целей власти и управляемого ею населения, для него характерна деятельность, основанная на законности. Законность, считает Руссо, должна сопровождать любую акцию властей, направленную на осуществление «общей воли». Однако выполнить это условие возможно лишь тогда, когда власть изучает и понимает народные нужды и не путает их с частными. Следовательно, власть должна иметь в своем арсенале, согласно Руссо, такой инструмент политического управления, как *изучение общественного мнения, знание которого обеспечивает свободу народа и поднимает авторитет интересующейся им власти:* «Первый и важный принцип Правления, основанного на законах или народного, т.е. такого, который имеет своей целью благо народа, состоит... в следовании общей воле. Но, чтобы ей следовать, ее надо знать, и, в особенности, уметь хорошо отличать ее от частной воли... Для того, чтобы хотеть этого, надо быть свободным, и поэтому ... трудно обеспечить одновременно и общественную свободу, и авторитет Правительства».³

Инструментом политического управления государством и обществом, по Руссо, является не только закон, но и *контроль над исполнением законов.* Он считает, что правительство обязано заставить управляемое население понимать, что исполнение ими закона гораз-

¹ Там же. С. 162.

² Там же. С. 160.

³ Там же. С. 161.

до меньшее зло, чем кара властей за его нарушение: «Правительство выступает как поручитель за Закон и имеет тысячу средств заставить его любить. Только в этом и состоит талант управления. Когда имеешь в руках силу, не требуется искусства, чтобы повергнуть всех в трепет; точно так же немного надо искусства и для того, чтобы завоевать сердца, ибо опыт давно уже приучил народ быть благодарным своим правителям за то, что они не причинили ему всего того зла, какое они могли ему причинить».¹

Руссо сравнивает политическое управление с искусством, доставляющим управляемому населению удовольствие и вызывающим их уважение. Лучшие политики, считает он, это те, управление которых незаметно. Они не карают население за проступки, они управляют волей подданных таким образом, что они по своей воле не допускают преступлений установленных властью законов: «Глупец, которому повинуются,.. может карать преступления, — настоящий государственный деятель умеет их предупреждать; он утверждает свою достойную уважения власть не столько над поступками, сколько, в большей еще мере, над волею людей. ...Самый большой талант правителей состоит в том, чтобы скрывать свою власть, дабы сделать ее менее отталкивающей и управлять Государством столь мягко, чтобы казалось, что оно и не нуждается в руководителех».²

Инструменты политического управления, согласно учению Руссо, должны применяться властью *адекватно экономическим, социокультурным, внешне- и внутривластным условиям управляемой территории*. Мыслитель допускает, что кроме изученных им факторов управления, возможно существование его специфических условий. В каждом отдельном случае управления власть обязана применять особые, иногда уникальные только для данной территории, населения и исторического времени инструменты политического управления, при этом инструменты политического управления обязательно должны соответствовать критериям законности и общественным интересам как источнику права: «Для того, чтобы Государство не было дурно управляемо, достаточно даже того, чтобы Законодатель предусмотрел ... все, что от него требуют условия местности, климата, почвы, нравов, соседства и все внутренние отношения в народе, которому он должен был дать установления. Это не означает, что не остается еще множества частных внутренних управления и управления и экономии, которые предоставляются мудрому попечению Правительства. Но всегда есть два непогрешимых правила, которые укажут, как правильно поступать в этих случаях: одно из них — дух Закона (этим надлежит руководиться, когда, принимая решения в тех случаях, кото-

¹ Там же. С. 170.

² Там же. С. 177.

рые Закон не мог предусмотреть); второе — это общая воля, источник и естественное дополнение всех законов, и ее всегда следует вопрошать при отсутствии прямых указаний закона.»¹

Одним из политических инструментов управления обществом у Ж.-Ж. Руссо выступает умение государства подчинять деятельность граждан своим целям. Другим инструментом политического управления обществом Руссо считает воспитание у граждан потребности подчинять государству свою волю и интересы. Как и античные философы, он убежден в том, что человек является существом социальным.

Развивая концепцию Аристотеля о социальном характере политики, Ж.-Ж. Руссо пытается доказать, что люди являются гражданами только тогда, когда государство воспитывает их в духе гражданства. Следовательно, инструментом политического управления обществом у Руссо выступает воспитание у граждан соответствующих целям государства ценностных представлений или, формирование у них государственной идеологии: «Если это хорошо — уметь использовать людей такими, каковы они, — то еще много лучше — сделать их такими, какими нужно, чтобы они были; самая неограниченная власть — это та, которая проникает в самое нутро человека и оказывает не меньшее влияние на волю, чем на его поступки. Несомненно, что люди, в конце концов, то, во что превращает их Правительство: воины, граждане, мужи, когда оно этого желает; чернь и сброд, когда ему этого угодно... Так создавайте же мужей, если хотите повелевать мужами; если вы хотите, чтобы законам повиновались, сделайте так, чтобы их любили, и чтобы достаточно было подумать о том, что должно сделать, чтобы то было исполнено...»²

Ж.-Ж. Руссо описывает вид политического управления, который представляется ему наиболее предпочтительным. По его мнению, лучшая власть — та, которая осуществляет свое принуждение незаметно для управляемых ею граждан в форме заботы о них. Управляющие обществом служат подданным примером соблюдения законов, а граждане честно выполняют свой долг подданных государства: «Когда граждане любят свои обязанности, а блюстители публичной власти искренне стараются поощрять эту любовь своим примером и заботами, все трудности исчезают, управление приобретает легкость, избавляющую правителей от необходимости прибегать к такому малопонятному искусству, мерзость которого и составляет всю его тайну... Даже честолюбивым замыслам лучше служит исполнение долга, чем зурпация...»³

¹ Там же. С. 164.

² Там же. С. 165.

³ Там же. С. 166.

В итоге изучения концепций Ж.-Ж. Руссо о взаимоотношениях государства, права и обществом, мы получаем представление о его модели политического управления. Основные положения этой модели сводятся к следующему:

- политическое управление не существовало до появления собственности;

- основа политического управления на любом уровне — право. Оно появляется тогда, когда в обществе происходит имущественное расслоение, которому предшествует захват общественной собственности отдельными представителями общества;

- возникновение политического управления (власти), основанной на праве, объясняется рациональностью человеческого мышления, опытным путем оценившего неудобства общинного способа управления через естественное право;

- цель политического управления — осуществление государственного контроля над обязательностью приоритета «воли» общества над частными «волями» для обеспечения безопасности общества.

Таким образом, политическое управление есть социальный институт, обязанный гомогенизировать общество.

И еще несколько выводов, имеющих прямое отношение к самоуправлению как форме осуществления власти:

- политическое управление символизирует связь населения и государственной власти, делегированной ему обществом. В связи с этим оно обладает моральными обязательствами перед народом; власть обязана его «сделать счастливым»;

- политическое управление в обществе характеризуется публичностью с тех пор, как его осуществляют выборные лица;

- у разных народов введение института политического управления происходило постепенно, по мере понимания ими его рациональности и социальной релевантности;

Следует отметить, что согласно Руссо, многообразие видов политического управления объясняется степенью сохранения норм естественного права в общественных договорах. Одни из их сохранили в себе больше норм естественного права, другие, «извращая правление» неограниченной властью, меньше. Вид правления, воспроизводящий «неравенства, вводимые установлениями», Ж.-Ж. Руссо считает нарушающим условия Общественного договора, незаконным. Он полагает, что политическое управление, основанное не на естественном праве, является аморальным, «порочным». По мнению Ж.-Ж. Руссо, такое политическое управление возможно исправить, сделать более совершенным в том случае, когда при осуществлении политического управления за народом сохраняется право требовать от власти условий выполнения общественного договора. Таким образом, за обществом признается право на корректирование действий политической власти.

Комплексный характер социальной интеракции политического управления характеризуется не только наличием классов управляемых и управляющих. Кроме узаконенных правом объектов управления, в обществе существуют «созданные по молчаливому согласию» многочисленные общественные группы или ассоциации разной продолжительности существования, разные по интересам и нравам. Эти различные «воли» общественных ассоциаций влияют не только друг на друга, но и на генерализованную общественную волю, определяющую вектор политического управления обществом.

Политическое управление, каким бы оно ни было, единоличным или коллегиальным, характеризуется антагонизмом интересов управляемого населения и власти. Единоличный правитель склонен к злоупотреблениям властью. При коллегиальном правлении наблюдается дисгармония двух порядков: во-первых, сталкиваются интересы власти и ее подданных, во-вторых, существуют противоречия внутри самого управленческого эшелона. И в случае единоличного, и в случае коллегиального политического управления народ ощущает на себе недостатки правления, основанного на противоречиях интересов группы управляющих и обществом.

Согласно учению Ж.-Ж. Руссо о власти, должен существовать некий континуум инструментов политического управления и общества. Если этот континуум прерывается или функции некоторых частей общественного организма прекращаются, то он прекращает свое существование. Следовательно, континуум общества и политического управления социально детерминирован и является, по Ж.-Ж. Руссо, предпосылкой существования самого государства. Руссо разделяет инструменты политического управления на легитимные (одобряемые управляемым населением) и нелегитимные (основанные на силе). Мы знаем, что Макс Вебер развил тезис просветителя о легитимности политического управления, выделив в системе общественных отношений господства-подчинения *типы их легитимности*. Однако, в отличие от Ж.-Ж. Руссо, считавшего силовые методы политического управления государства нелегитимными, М. Вебер включает их в число легитимных.

И что для нас особенно важно во взглядах Ж.-Ж. Руссо на осуществление властных отношений: *инструменты политического управления должны быть адекватны экономическим, социокультурным, внешне- и внутривнутриполитическим условиям управляемых территории и населению и отвечать при этом критериям законности и общественным интересам как источнику этой законности.*

Ж.-Ж. Руссо выделяет виды легитимных инструментов политического управления, различных по общественным функциям и областям применения:

- соблюдение норм Общественного договора, нацеленных на упрочение государства;
- контроль над исполнением законов;
- воспитание у граждан соответствующих целям государства ценностных представлений или, формирование у них государственной идеологии;
- коммуникация власти с управляемым ею народом в целях изучения народных нужд и общественного мнения, знание которых поднимает авторитет интересующейся ими власти;

Отдельные аспекты теории гармонизации интересов государства и общества Ж.-Ж. Руссо включены в разные типы политико-управленческих моделей. Как уже упоминалось, его тезис о легитимности инструментов политического управления в свое время был переработан М. Вебером в типологии легитимного господства.

Как мы упоминали выше, идеи Руссо активно используются отечественными и зарубежными социологами при построении моделей государственного управления и местного самоуправления. Так, выдвинутый Ж.-Ж. Руссо принцип консенсуса общественных и государственных интересов, без существенной критической рефлексии, включен в теоретико-прикладные исследования политического и территориального управления в работах Г. А. Тэнгвэя, П. Лануа и Дж. Моро, К. Хефекера и К. Микаэловой.¹ Примеры концептуального преломления концепции взаимоответственных отношений современных общества и государства мы обнаруживаем у М. Дранкура, Д. Мерчана и П. Рича.² На тезисе учения Ж.-Ж. Руссо о сбалансированности в политическом управлении интересов государства и общества строят свои теоретические конструкции и другие исследователи, концепции политического управления которых мы рассматриваем ниже.

Для нашего исследования проблем развития местного самоуправления в России весьма важен вывод Руссо об обязательной адекватности инструментов политического управления экономическим, социокультурным, внешне- и внутривнутриполитическим условиям управляемых территорий и населению и соответствия критериям законности и общественным интересам как источнику этой законности.

¹ CM.: Tanguay G. A., Lanoie P., Moreau J. Environmental policy, public interest and political market. // *Public Choice*. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N1—2, 2004 — P.P.1—27; Hefeker C., Michaelova K. — P.P.159—175.

² CM.: Drankourt M. Quand la „societe civile“ entre en politique. A propos des outrages respectifs des anciens ministeres francais Francis Mer et Luc Ferry. // *Futuribles*. Analyse et perspective. Revue mensuelle. Paris, №307, Avril 2005 — p.p.35—414; Merchant D., Rich P. Prospects for Mexican Civil Society. // *Review of Policy Research*. Potomac Institute for Policy Studies. Malden: Blackwell.V.22, N1, January 2005 — P.P.7—17

2.2. Местное самоуправление и ценности свободы в социологическом учении К. Маркса

В социологической мысли марксизм нынче не моден, более того, рассматривать какой-либо социальный феномен с марксистских позиций многие считают просто «дурным тоном». Мы так не считаем. Ален Бадью как-то заметил, что политические философы, социологи, экономисты антимарксизм «свели к идеологическому уравнению, непосредственно ощутимому в пропаганде. Сталин-де это Гитлер. В противовес им, дескать, чего-то стоят одни лишь парламенты и свободное предпринимательство»¹. В данной работе мы далеки от всякой идеологии, а в научном плане вклад в социологическую науку таких ученых как К. Маркс, М. Вебер, Г. Зиммель и многих других чрезвычайно велик. Дж. Маркмертри, профессор из Канады справедливо отмечает, что необходимо различать историко-материалистический метод Маркса с его социально-историческим анализом и коммунистический проект, к которому, как считал Маркс, логически ведет его применение. «Это две разные вещи, относящиеся к разным логическим и теоретическим уровням исследования. Марксов историко-материалистический метод представляет собой развитую систему дескриптивных категорий и законов, которые могут подтверждаться или не подтверждаться историческими свидетельствами и фактами. Его же коммунистический проект отнюдь не является достаточно разработанной концептуальной системой и не может быть ни подтвержден, ни опровергнут. ... Несбыточность коммунистического проекта не может служить основанием для вывода о ложности историко-материалистического метода. В свою очередь и сам коммунистический проект не может «потерпеть крах», поскольку он никогда еще и не был осуществлен»².

В данной работе, используя эмпирический материал, собранный современниками Парижской Коммуны, К. Марксом и Ф. Энгельсом, мы предлагаем пересмотреть предмет их исследования. Пересмотреть не в привычном для современной науке аспекте установления его значения для консолидации пролетариата или мирового революционного движения за его освобождение из-под власти капитала (как это делают теоретики марксизма), а, привлекая материал Маркса и Энгельса, а также иные источники, выявить важнейшие признаки института самоуправления, когда субъектом последнего является один класс.

Отметим, что анализ марксистских концепций местного самоуправления связан со сложностью систематизации в разной степени

¹ Бадью А. Мета/Политика: можно ли мыслить политику? Краткий трактат по метаполитике./Пер. с фр. Б. Скуратов, К. Голубович. М., 2005. С. 44.

² Макиертри Дж. Кризис марксизма: возможно ли его марксистское объяснение?/Политические исследования, 1992, №4. С. 8.

обобщенных К. Марксом и Ф. Энгельсом определений его признаков, рассредоточенных, к тому же, в их работах разных лет.

Бесспорным является тот факт, что самыми ранними концепциями *местного самоуправления* располагают марксистское течение социологической мысли и «понимающая» социология М. Вебера. Отметим, что социология К. Маркса крайне редко анализируется обществоведами в аспекте идей по самоуправлению, обычно эти идеи «тонут» в контексте теории классовой борьбы. Более того, с позиций этой борьбы оценивается настоящее и будущее жизни того или иного государства.

Ф. Бродель во введении к работе «Что такое Франция?» замечал, что некоторые «авторы со спокойным сердцем исходят из убеждения, будто Франция родилась в XVIII веке вместе с эпохой Просвещения, будто она явилась плодом драматических испытаний, которым подвергла нашу землю Французская Революция — Революция, чье имя пишется с заглавной буквы, ибо еще вчера все мы, подмастерья исторического цеха, сами не всегда это осознавая, видели в ней род Библии, идеологический залог и ориентир. Разумеется, я возражаю против этого поклонения революции, как против всякого поклонения или ретроспективной идеализации»¹.

Здесь Бродель возражает Токвилю, но у Токвиля есть интересные страницы, посвященные формированию революционного духа французов. Вот одна из них: «Образ политической свободы овладел умами французов и с каждым днем казался все более притягательным. На это указывало множество признаков. Провинциями начало овладевать *желание нового самоуправления* (выделено мною, — Е. Н.). Умы захвачены идеей о том, что весь народ должен принимать участие в управлении государством. Оживляется воспоминание о Генеральных Штатах. Нация, презирающая собственную историю, с удовольствием вспоминает только эпизоды, связанные с Генеральными Штатами. Новые веяния увлекают и самих экономистов, заставляя их нарушить единство их системы включением в нее некоторых свободных учреждений. ... Такое положение удивляет и возмущает Вольтера. «Почти все королевство пребывает в состоянии возбуждения и потрясения, — пишет он своим друзьям, — брожение в провинциях столь же велико, как и в самом Париже. Между тем эдикт представляется мне содержащим полезные реформы. Не является ли великой услугой народу отмена практики продажи должностей, введение бесплатного правосудия, освобождение находящихся в тягбе сторон от необходимости ехать со всех окраин королевства в Париж, где их ждет разорение? ... Право же, я поражаюсь, как эти невежды могли принять сторону наглых и непокорных буржуа. Что до меня, то я полагаю, что король прав, и поскольку все

¹ Бродель Ф. Что такое Франция? Книга первая. Пространство и история. М., 1994. С. 9.

равно надо кому-то служить, то уж лучше покориться власти одного льва хорошего рода, рожденного более сильным, нежели я, чем быть под началом двухсот крыс моей породы»¹. Однако интерес к местному самоуправлению заглушен пафосом революции как таковой.

А в работах К. Маркса и Ф. Энгельса мы встречаем приближающиеся к категориальным описания *местного самоуправления*. Анализируются возникновение, деятельность и значение Парижской Коммуны, органа самоуправления революционной столицы Франции, провозглашенного в марте 1871 года представителями рабочего класса.

Особый интерес для теоретиков классовой борьбы местное самоуправление революционного Парижа представляло, прежде всего, потому, что этот социальный феномен был для них реальным, а не «книжным» социальным явлением. А в основе научной деятельности К. Маркса, как замечает Льюис Козер, «лежит стремление проникнуть в сущность *социальной реальности*»². Маркс и Энгельс стали свидетелями первого в новой истории *факта* прихода к власти в крупном территориально-административном образовании нового социального класса, пролетариата, ранее не являвшегося активным актором политических отношений.

По К. Марксу и Ф. Энгельсу, существование Парижской Коммуны подтверждало правоту их теории о социальной прогрессивности пролетариата. Анализу теоретиков марксизма подверглась деятельность Коммуны, представлявшая собой материализованные результаты его политической программы в муниципальном самоуправлении Парижа.

Анализ марксистских позиций относительно местного самоуправления в значительной степени проясняет некоторые качественные признаки этого института, а также приближает к пониманию его социального значения. Сравнение марксистской модели местного самоуправления с другими концепциями предмета исследования открывает возможность построения его новой концептуальной схемы, лучше приспособленной к целям настоящего исследования и адекватной его современным феноменам.

Таким образом, наш анализ местного самоуправления Парижа 70-х годов XIX века будет вестись не в марксистской парадигме классовой борьбы пролетариата, он будет направлен на выявление исторически предшествовавших Парижской Коммуне институциональных форм самоуправления административно — территориальными образованиями; на выяснение его организационно-политических возможностей и причин кратковременности его существования.

¹ Токвиль А. Старый порядок и революция / Пер. с фр. М., 1997. С. 131—132.

² Козер Л. Мастера социологической мысли. Идеи в историческом и социальном контексте. М., 2006. С. 59.

К. Маркс констатирует краткосрочный насильственный захват пролетариатом городской власти в Париже в марте 1871 года. Он указывает на упорное сопротивление при этом других социальных сил, а также отмечает нацеленность беспрецедентной политики организованного рабочим классом *нового городского органа власти* на узко ограниченные интересы угнетенных социальных слоев: «... Ввиду практического опыта ...Парижской Коммуны, когда впервые политическая власть в продолжение двух месяцев находилась в руках пролетариата... Коммуна доказала, что рабочий класс не может просто овладеть готовой государственной машиной и пустить ее в ход для своих собственных целей».¹

В современных социологических и политологических концепциях наличие у акторов властных отношений собственных, часто, противоположных интересов, является аксиомой. Публикации Дж. А. Тэнгвея, П. Лануа и Ж. Моро,² К. Хефекера и К. Микаэловой,³ а также М. Линдхолма, Д. Райна, Э. Кадушина, Л. Сэкса и А. Бродски⁴ доказывают широкую распространенность и актуальность этого тезиса, впервые научно сформулированного в марксистском течении социологической мысли. ***Именно К. Маркс одним из первых указал на то, что политическая борьба классов может быть вынесена на уровень местного самоуправления.*** Правда, в отличие от большинства современных обществоведов, он отрицал необходимость консенсуса интересов в реализации политики, поэтому местное самоуправление Парижа 1871 года рассматривается им в качестве *института локализации классовой борьбы прогрессивного и консервативного социальных классов.*

Согласно марксистской теории общества, движущей силой социального прогресса является классовая борьба. В борьбе за социальные преобразования в капиталистическом обществе контрагентом пролетариата является класс буржуазии, стремящийся сохранить свое господство. Рассматривая изменение политической роли буржуазии в

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979. С. 96

² Tanguay G. A., Lanoie P., Moreau J. Environmental policy, public interest and political market. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N1—2, 2004 — P.P.1—27

³ Hefeker C., Michaelova K. Can process conditionality enhance aid effectiveness? The role of bureaucratic interest and public pressure. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.122, N 1—2, 2005 — P.P.159—175.

⁴ Lindholm M., Ryan D., Kadushin E., Saxe L., Brodsky A. «Fighting Back» Against Substance Abuse: The Structure and Function of Community Coalitions. // Human Organisation. Journal of the Society for Applied Anthropology. University of Kansas: Capital City Press. V.63, №3, Fall 2004 — P.P.265—277.

органах публичной власти (в эпоху капитализма: от революционного класса до консервативного), вместо категории *местного самоуправления* К. Маркс употребляет ее многочисленные синонимы.

Так, при изучении генезиса структуры представительных органов власти, вызванного классовой борьбой буржуазии против феодальных порядков, по отношению к местному самоуправлению К. Маркс приводит выражение «самоуправляющаяся ассоциация», раскрывая его смысл через синонимы «противовес дворянству», «независимая городская республика», «исключительное политическое господство (класса) в современном представительном государстве».

Согласно его выводам, появление местного самоуправления относится ко времени превращения средневековых городов в относительно независимые от феодальных оков административные образования и вызвано ростом политической активности класса буржуазии, заинтересованной в усилении своего влияния в городском управлении и, одновременно, в своей автономии от центральной феодальной власти: «... Современная буржуазия ... является продуктом длительного развития... Каждая из ступеней развития буржуазии сопровождалась соответствующим политическим успехом. Угнетенное сословие при господстве феодалов, вооруженная и самоуправляющаяся ассоциация в коммуне, тут — независимая городская республика, там — третье, податное сословие монархии, затем — в период мануфактуры, — противовес дворянству в сословной или в абсолютной монархии и главная основа крупных монархий».¹

По К. Марксу, путь буржуазии к полному классовому господству в современных ему индустриально развитых государствах начался именно с участия ее в деятельности органов местного самоуправления. Этот тезис К. Маркса практически никогда не оспаривался в общественных науках; в своих концепциях местного самоуправления его углубляет М. Вебер. Многие современные исследователи уточняют эмпирическое содержание муниципального самоуправления в разных странах, как, например, Р.Дж.Холкомб и Д.Ж.Лакомб в США XIX века.² Однако К. Маркс видел в местном самоуправлении институт социальной **эмансипации не множества корпораций**, как М. Вебер, а единственного революционного класса — буржуазии на закате феодализма или пролетариата в эпоху капитализма.

Согласно выводам К. Маркса, к новому времени муниципальное самоуправление в средневековых западноевропейских городах является органом, в котором осуществляется постепенная передача поли-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. С. 109.

² Holcombe R. G., Lacombe D. J. Factors underlying the growth of local government in the 19th century United States. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N 3—4, 2004 — P. P.359—377.

тической власти буржуазии. Лишь укрепившись во власти всех уровней, начиная с местного самоуправления, буржуазия способна превратиться в господствующий класс. Подчеркивая весомость значения местного самоуправления в системе современной ему государственной власти, К. Маркс иногда уподобляет все современное ему государственное управление самоуправлению буржуазии, рассматривая при этом ее *местное самоуправление в качестве элемента системы политического управления обществом*. Сегодня по традиции почти все концепции муниципального управления также включают его в систему государственной власти. Так, у М. Вебера оно, в частности, относится к «легитимной власти», у Дж. А. Тэнгвея и П. Лануа оно входит в систему политического управления страной,¹ М. Дранкур говорит о нем, как о некоем общественно-государственном институте власти.²

Но как возможно (и возможно ли) местное самоуправление, осуществляемое не каким-либо одним классом, слоем или группой в собственных интересах, а осуществляемое всем населением территории? Однако Маркс, называя буржуазную власть своего времени «только комитетом, управляющим делами всего класса буржуазии»,³ исключает из сферы ее политического влияния другие социальные классы, и, в первую очередь, фаворизируемый им пролетариат: «Наконец, со времени установления крупной промышленности и всемирного рынка, буржуазия завоевала себе исключительное политическое господство в современном представительном государстве. Современная государственная власть — это только комитет, управляющий общими делами всего класса буржуазии.»⁴

Развивая тезис своего соратника о традиционности участия буржуазии в осуществлении властных полномочий во многих средневековых городах стран Западной Европы и объясняя этимологию слова «коммуна», Ф. Энгельс в английском издании «Манифеста Коммунистической партии» 1888 г. не только уточняет, что реализация стремления буржуазии к разделению городской власти с феодалами происходила в свое время не всегда мирным, но, часто, насильственным, путем, но и делает вывод о том, что политическая эмансипация европейской буржуазии в средние века осуществлялась за счет расширения ее участия в реализации политической власти на ее самом низшем уровне, на уровне городских или других элементарных муниципальных образований. При этом по отношению к ним он употребляет выражения «*местное самоуправление*» или «*городское самоуправление*»: «Коммунами назывались

¹ Tanguay G. A., Lanoie P., Moreau J. — P. P.15.

² Drankourt M. Quand la „societe civile“ entre en politique. A propos des outrages respectifs des anciens ministeres Francais Mer et Luc Ferry. // Futuribles. Analyse et perspective. Revue mensuelle. Paris, №307, Avril 2005 — P. P.35—41.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. С. 109.

⁴ Там же. С. 109.

во Франции нарождавшиеся города даже до того времени, когда они отвоевали у своих феодальных владык и господ местное самоуправление и политические права «третьего сословия» ... здесь в качестве типичной страны экономического развития буржуазии взята Англия, в качестве типичной страны ее политического развития — Франция... Коммуна — так называли горожане Италии и Франции свою городскую общину, после того, как они откупили или отвоевали у своих феодальных господ первые права самоуправления».¹

В примечании Ф. Энгельса к немецкому изданию «Манифеста...» от 1890 в его тексте по отношению к городскому самоуправлению в средневековых Италии и Германии вместо «местного самоуправления» встречается выражение «независимая городская республика»² Таким образом, и другой теоретик социального прогресса, Ф. Энгельс, видел в местном самоуправлении прогрессивный демократический институт, способствующий социальной эмансипации угнетенных классов, каким в средние века была буржуазия.

В «Манифесте...» в целом ведется речь о возможности в ходе классовой борьбы изменения форм управления обществом (в том числе через расширение социальной базы муниципального управления). Местное самоуправление средневековых западноевропейских городов рассматривается в контексте примеров социально-прогрессивной роли буржуазии на определенной ступени общественного развития. А в более поздних источниках К. Маркс, изучая не средневековые, а современные ему формы местного самоуправления, уточняет свои тезисы о социальной релевантности его существования и об изменении его классового характера в капиталистическом обществе.

Выборные органы местного самоуправления, по его представлению, представляют собой аппарат осуществления господства того класса, представители которого набрали на выборах в него большинство голосов. Подчеркивая историческую уникальность городского самоуправления революционного Парижа марта 1871 года, К. Маркс говорит о «новой Коммуне ... рассматриваемой как воскрешение (отмечено нами, — Е.Н.) средневековой коммуны, предшествовавшей возникновению этой государственной власти и затем составившей основу ее».³

Парижская Коммуна, однако, возникла не в мирных условиях, как многие средневековые формы городского самоуправления в Западной Европе, а во время вражеской блокады города, поэтому выборы в нее происходили не по демократическому мирному сценарию в соот-

¹ Там же, с. 110.

² Там же.

³ Маркс К. Гражданская война во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979. С. 240.

ветствии с имевшимся ранее законодательством, а по революционному плану, предложенному восставшими рабочими Парижа. Согласно ему, в орган самоуправления восставшим городом включались от избирательных округов *только представители рабочего класса или им сочувствующие*. Таким образом, в муниципальном управлении Парижа весны 1871 года власть завоевали выборные лица, представлявшие практически один социальный слой.

Целью французской революции 1870—1871 годов, К. Маркс считает победу представителей рабочего класса на выборах в муниципалитет Парижа, реализовавшего (хотя и кратковременно) через управление восставшим городом — Парижскую Коммуну — свое классовое господство: «... После войны 1870—1871 г. ... Бисмарк сверг Бонапарта... Но завершением этого периода является Парижская Коммуна... Обнаружилось, что в Париже невозможна никакая другая революция, кроме пролетарской. После победы, господство досталось рабочему классу само собой, без всякого спора».¹

Свое утверждение о том, что «после победы (Коммуны) господство досталось рабочему классу само собой» К. Маркс опровергает в той же работе абзацем ниже, исследуя причины ее сокрушительного поражения. Любая форма власти, включая местное самоуправление, располагает своим ресурсом долговечности, зависящим от множества факторов, которые можно разделить на внутренние и внешние.

Недолговечность нового городского самоуправления Парижа, продержавшегося всего два месяца, К. Маркс объясняет многими причинами. С одной стороны, фактором его недолговечности он называет территориальную изоляцию осажденного прусскими войсками города от остальной страны, приведшую к голоду городского населения; с другой стороны, слабость революционного органа городского самоуправления, приведшая, в итоге к его ликвидации извне, контрреволюционными вооруженными силами, видится ему в несогласованности решений и действий участвовавших в городском самоуправлении политических партий — сторонников О. Бланки и М. Прудона. То есть, экстремальная автономия муниципального управления, почти полное отсутствие коммуникации с окружающей средой (так, отношения с оккупационными прусскими войсками Коммуна регулировала с помощью мирного договора, а свои контакты с французским императорским правительством она фактически прервала из-за классовых разногласий) и неэффективное управление внутренними и внешними делами Коммуны (включая рассогласованность действий членов органов ее управления, отсутствие управленческой дисциплины и непрофессионализм и непопулярность персонала, вновь избранного на

¹ Маркс К. Классовая борьба во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979. С. 202.

административные должности в городском самоуправлении) обусловили, согласно первоисточникам К. Маркса, нежизнеспособность модели городского самоуправления революционного Парижа: «... Обнаружилось, как невозможно было даже и тогда ... господство рабочего класса. С одной стороны, Франция бросила Париж на произвол судьбы, равнодушно наблюдая, как он истекал кровью под ядрами Мак-Магона; с другой стороны, Коммуна истощалась в бесплодной борьбе двух партий, на которые она разделялась: бланкистов (большинство) и прудонистов (меньшинство), из которых ни те, ни другие не знали, что надо было делать. Легкая победа 1871 г. оказалась бесплодной».¹

К. Маркс пытается раскрыть социальное значение создания новой пролетарской модели местного самоуправления Парижа 1871 года. Сторонник классовой борьбы как средства социального прогресса, он усматривает в ней орудие власти прогрессивного класса, средство проведения муниципальной политики в интересах одного слоя населения (рабочего класса) и подавления других (буржуазии, ростовщиков и духовенства). После поражения Коммуны господствующий класс буржуазии, по К. Марксу, был вынужден, под страхом новых народных восстаний, предоставить *всему* населению Парижа возможность гораздо чаще, чем прежде, участвовать в выборах местного самоуправления.

Хотя Парижская Коммуна и потерпела поражение, но благодаря ей, по К. Марксу, произошло *расширение политических прав французского пролетариата*: ему, также как и другим угнетенным социальным слоям французского общества, после разгрома Парижской Коммуны было предоставлено всеобщее избирательное право для выборов органов местного самоуправления, для реализации которого французский рабочий класс организовался в политические партии.

Таким образом, результатом французской буржуазной революции 1871 года стала политическая эмансипация не одного пролетариата, добившегося после падения Коммуны права избирать своих представителей в органы власти всех уровней, включая уровень местного самоуправления, а многих, ранее политически бесправных слоев населения. Результатом революции 1871 года, благоприятным для мирового коммунистического движения, стало общественное признание необходимости *легитимной* политической презентации экономически слабых слоев населения в органах власти всей уровней, включая местное самоуправление. Это условие выполнимо, по К. Марксу, только через организованное участие политической партии рабочего класса в выборах всех уровней власти.

На выборах муниципального уровня, в местное самоуправление пролетариат имеет наиболее благоприятные шансы на победу, убеж-

¹ Там же.

ден К. Маркс. Тем самым, выборный орган местного самоуправления (даже при буржуазном политическом строе) рассматривается им в качестве легитимного, ненасильственного, инструмента проведения политических программ партий, в него избранных: «... Государство зашло в тупик, рабочие же только начали свой путь. ...Всеобщее избирательное право давно уже существовало во Франции. После Коммуны... всеобщее избирательное право ... позволило нам через каждые три года производить подсчет наших сил; благодаря неожиданно быстрому росту числа голосов оно одинаково усиливало уверенность рабочих в победе... став нашим наилучшим средством пропаганды; оно доставляло нам точные сведения и о силах всех партий наших противников, и, тем самым, давало нам ни с чем не сравнимый масштаб для расчета наших действий, предохраняя нас как от несвоевременной нерешительности, так и от несвоевременной безрассудной смелости... Оно дало нам гораздо больше. Во время предвыборной агитации это право дало нам лучшее средство войти в соприкосновение с народными массами там, где они еще были далеки от нас...»¹

На муниципальном уровне политического управления, по К. Марксу, открываются значительные преимущества *легальной борьбы за власть* рабочей партии как во Франции, так и в родной ему Германии последней четверти XIX в. Тем самым К. Маркс распространяет свой вывод о муниципальном самоуправлении как об элементе национально-государственного политического управления и на другие западноевропейские страны. Кроме того, с позиций своей теории классовой борьбы, теоретик марксизма выражает мнение о лучшей приспособленности, по сравнению с парламентом, уровня муниципального самоуправления современных ему западноевропейских государств для пропаганды программы пролетарской партии и осуществления ее политики.

Таким образом, муниципальный уровень политической власти, как и парламент, рассматриваются в марксистской социологии в качестве одной из форм классовой борьбы пролетариата и буржуазии или, как *уровень рассредоточения политической власти*: «Вместе с успешным использованием всеобщего избирательного права в рейхстаге... стал применяться совершенно новый способ борьбы пролетариата, и он быстро получил свое дальнейшее развитие. Нашли, что государственные учреждения, при которых буржуазия организует свое господство, открывают и другие возможности для борьбы рабочего класса против этих самых учреждений. Рабочие стали принимать участие в выборах в ландтаги отдельных государств, в муниципалитеты, промысловые суды, стали оспаривать у буржуазии каждую выборную должность, если при замещении ее в голосовании участвовало достаточное коли-

¹ Там же. С. 203.

чество рабочих голосов. И вышло так, что буржуазия и правительство стали гораздо больше бояться легальной деятельности рабочей партии, чем нелегальной, успехов на выборах — чем успехов восстания.¹

Хотя Парижская Коммуна и просуществовала всего два месяца, ее политическая программа, организационная структура и мероприятия столь отличались от деятельности предшествовавшей и последующих форм городского самоуправления, что К. Маркс называет ее революцией.² То есть, типы преобразований городского самоуправления, согласно его логике, отличаются друг от друга по мероприятиям, содержание которых определяется политическими программами и организационной структурой их руководящих органов. Поскольку в самоуправлении Парижа марта 1871 года руководящую роль впервые в истории играл рабочий класс, использовавший аппарат муниципального органа власти для проведения своей политики, то его деятельность по проведению своей партийной программы в муниципалитете К. Маркс считает радикально отличающейся от прежних форм городской власти.³

Первоисточники К. Маркса приводят подробный перечень мероприятий Коммуны. Однако, увлекшись выяснением их социальной направленности, теоретик классовой борьбы не берется исследовать значение мероприятий парижского местного самоуправления весны 1871 года для оценки и прогнозов его существования.

Для оценки эффективности модели самоуправления революционного Парижа 1871 года имеет смысл пересмотреть предпосылки его *появления*, а через анализ его интеракций с другими корпоративными политическими акторами, *исчезновения* с политической арены. Известно, что Париж, столица Французской империи, накануне создания его нового органа управления, Коммуны, в начале марта 1871 года находился в осаде прусских войск. Стремление французского императорского правительства Тьера переложить издержки проигранной войны на широкие слои населения (увеличить налоги) привело к мощному движению демократических сил. В противовес регулярному войску императора население Парижа создало национальную гвардию, вооруженное формирование жителей города во главе с Центральным комитетом, занявшая центральные учреждения столицы Франции. В ратуше Парижа была провозглашена Парижская Коммуна — власть, опиравшаяся исключительно на вновь сформированную национальную гвардию, ставшую основным ресурсом ав-

¹ Там же. С. 204.

² Маркс К. Критика Готской программы. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979. С. 19.

³ Ф. Энгельс Ф. Письмо А. Бебелю. 18—28 марта 1875 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979. С. 30.

торитета новой городской власти. Учитывая малочисленность и слабость своих вооруженных сил, Коммуна заключает мирный договор со стоящими у стен города прусскими захватчиками, подчиняясь их требованиям при единственном, оговоренном для нового муниципалитета условии — номинальном сохранении его власти в городе. Однако К. Маркс, искажает суть событий, интерпретируя военную победу Бисмарка, заключившего с Парижской Коммуной перемирие, как поражение прусских войск, а захват ими Парижа — как укрепление автономии органа его самоуправления, выдававшего оккупационным властям «разрешение» на посещение мест «культуры и отдыха» и сохранившего свои «силовые» структуры: «... Париж капитулировал, он уплатил 200 миллионов контрибуции; форты были переданы пруссакам; гарнизон сложил оружие к ногам победителей и выдал свои полевые орудия; пушки парижского крепостного вала сняты с лафетов; все средства сопротивления, принадлежавшие государству, были выданы одно за другим. Но подлинные защитники Парижа — национальная гвардия, вооруженные парижский народ — остались неприкосновенными; у них никто не посмел потребовать выдачи оружия — ни их ружей, ни их пушек. И чтобы возвестить всему миру, что победоносная немецкая армия почтительно остановилась перед вооруженным народом Парижа, победители не вошли в Париж, а удовольствовались позволением на три дня занять Елисейские поля — общественный парк! — где они находились под охраной и надзором окружавших их со всех сторон сторожевых постов парижан! Ни один немецкий солдат не вступил в парижскую ратушу, ни один не прошелся по бульварам, а те несколько человек, которых допустили в Лувр для осмотра сокровищ искусства, должны были просить на это разрешение — чтобы не нарушать условия капитуляции... Вильгельм II обнажил голову перед живыми революционерами Парижа... Это была также и единственная жертва, на которую пришлось пойти Бисмарку.»¹ Кроме того, в столице захваченной ими Франции оккупационные власти не запретили существование нового органа городского самоуправления, Коммуны, с прежним центральным, контрреволюционным, правительством Франции; оно сохранялось в качестве противовеса пролетарской диктатуре или «в целях сохранения гражданского мира»: «Враг стоял у стен города... В этом критическом положении народ позволил парижским депутатам бывшего Законодательного корпуса провозгласить себя «правительством национальной обороны». Чтобы не дать разгореться гражданской войне в осажденном вражеской силой городе, прежнее правительство было оставлено у власти».² Спустя два месяца после

¹ Энгельс Ф. Роль насилия в истории. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979. С. 451.

² Маркс К. Гражданская война во Франции. С. 450.

провозглашения Коммуны прусские войска способствовали тому, чтобы «непокорный Париж, который (Бисмарк) сам не осмелился тронуть, был доведен Тьером до восстания Коммуны и затем разгромлен возвращенными из плена солдатами бывшей императорской армии».¹

К. Маркс утверждает, будто оккупантов вполне удовлетворяла форма местного самоуправления восставшего Парижа, но, как нам представляется, вовсе не потому, что якобы «вызывала их восхищение», как утверждает теоретик классовой борьбы, а, что более вероятно, как функциональный инструмент, временно исключавший всякое влияние представляющей собой реальную угрозу для прусских войск прежней легитимной императорской власти в столице захваченной ими Франции.

Таким образом, в революционной Франции 1871 года имелось несколько центров власти, включая новый муниципалитет и оккупационные прусские войска. Каждый из центров политической власти в революционном Париже, сохраняемый прусскими оккупантами высший орган представительной власти, возглавляемый Тьером, и Парижская пролетарская диктатура, претворяли в жизнь свои мероприятия, цели которых достигались ними лишь тогда, когда орган, их осуществлявший, обладал на тот момент вооруженным преимуществом.

Так, по свидетельству К. Маркса, под натиском вооруженной части населения Парижа, поддерживавшего Коммуны, вначале революционное самоуправление города уничтожило символы прежней императорской государственной власти: «6 апреля 137-м батальоном национальной гвардии была извлечена гильотина и при всенародном ликовании публично сожжена»;²

«12 апреля Коммуны постановила разрушить на Вандомской площади колонну победы, которая была отлита Наполеоном после войны 1809 года из захваченных неприятелем пушек, поскольку эта колонна служила символом шовинизма и вражды между народами»³;

«5 апреля она распорядилась снести часовню, построенную во исполнение казни Людовика 14».⁴

К важным мероприятиям Коммуны К. Маркс относит провозглашение республики, заключение перемирия с окружившими город неприятельскими войсками, организацию в Париже общественных вооруженных сил самообороны, лишение политических функций полиции и превращение ее в ответственный орган Коммуны, сменяемый в любое время; издание «декрета об отделении церкви от государства и об отмене всех государственных расходов на религиозные цели,

¹ Там же. С. 458.

² Энгельс Ф. Роль насилия в истории. С. 197.

³ Там же. С. 198.

⁴ Маркс К. Гражданская война во Франции. С. 194.

а также о превращении всех церковных имуществ в национальную собственность», «отдано распоряжение ... об удалении из школ всех религиозных символов», аннулирование «всех счетов по квартирной плате за время с октября 1870 г. по апрель 1871 г. с зачислением уже выплаченных сумм в счет квартирной платы за будущее время», издание «декрета об аресте заложников»,¹ «упразднение ломбардов», «... ограничение жалования служащих Коммуны», «передачу контор по найму рабочей силы ... в ведение двадцати округов Парижа», «... распоряжение о статистическом учете остановленных фабрикантами фабрик и разработке плана пуска в ход этих фабрик силами самих занятых на них рабочих... 20 апреля она (Коммуна) отменила ночную работу пекарей и упразднила буржуазные конторы по приисканию работы»,² «объявила депутатов и чиновников ... всех, без всякого исключения, сменяемыми в любое время»,³ «назначала на все должности по управлению, по суду, по народному просвещению, лиц, выбранных всеобщим избирательным правом, и ... ввела право отзывать этих выбранных в любое время по решению избирателей».⁴

Очевидно, что деятельность нового муниципалитета Парижа ориентировалась, преимущественно, на *преобразование силовых и идеологических ресурсов своей власти и, гораздо в меньшей степени, направлялась на рутинное обеспечение жизнедеятельности города и его граждан*. Как нам представляется, недооценка революционным самоуправлением Парижа материальных нужд горожан весной 1871 году наряду с его другими ошибками повлияла на краткосрочность его существования.

Превалирование политических мероприятий насильственного характера в самоуправлении Парижа (расстрелы заложников, насильственное отчуждение собственности и т.д.) прямо указывает на *диктаторский характер Коммуны, проводящий одностороннюю политику в интересах не всех, а отдельных слоев населения, представители которых сформировали новый орган власти*.

Теоретик радикального переустройства общества, К. Маркс видел в революционном самоуправлении Парижа новый орган городской власти, «ломающий бюрократически-военную машину» прежнего, буржуазного государства». ⁵ В *бюрократизме* К. Маркс усматривал контрагента любого самоуправления, так же, как позднее М. Вебер, Р. Мертон и многие другие исследователи управления, такие, напри-

¹ Энгельс Ф. Роль насилия в истории. С. 197.

² Маркс К. Гражданская война во Франции. С. 196.

³ Там же, с. 202.

⁴ Там же, с. 203.

⁵ Маркс К. Маркс — Людвигу Кугельману, 12 апреля 1871 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979 — с. 454.

мер, как наши современники К. Хефекер и К. Микаэлова.¹ К. Маркс признает, что характер намерений Коммуны определяли не бюрократы, а представители рабочих кварталов, добивающиеся немедленного удовлетворения своих классовых требований: «Соответственно тому, что в Коммуне заседали почти исключительно рабочие или признанные представители рабочих, и постановления ее отличались решительно пролетарским характером. Коммуна издавала постановления, прямо лежащие в интересах рабочего класса, которые отчасти глубоко врывались в старый общественный порядок.»²

Односторонний характер самоуправления революционного Парижа проявлялся также в *превалировании в его деятельности мероприятий оборонного характера*: «Уже с начала мая все силы уходили на борьбу против все более численно возростающих войск версальского правительства».³

Создатель научного коммунизма находит причинно-следственную связь между превалированием силовых мероприятий Коммуны и продолжительностью ее существования: «если бы Парижская Коммуна не опиралась бы на авторитет вооруженного народа против буржуазии, то она не продержалась бы дольше одного дня».⁴ Тем самым констатируется непрочность власти нового органа самоуправления Парижа, непрерывно открыто конфронтирующего с другими корпоративными политическими акторами в стране.

В городском самоуправлении революционного Парижа К. Маркс обозначает *растущее пространство вакуума его власти*: «Парижская Коммуна должна была подавлять старую государственную власть, весьма влиятельную; одновременно формировать органы управления городом, функционирующими на совершенно новых принципах»,⁵ а также, наряду с этим, контролировать (через санкции) собственную муниципальную бюрократию, чтобы создать «надежную помеху ее погоне за местечками и карьеризму».⁶ Кроме того, популярности в народе не способствовал *нелигитимный характер местного самоуправления революционного Парижа, официально заключившего перемирие с неприятельской армией в обмен на гарантии своего существования, то есть,*

¹ См.: Hefeker C., Michaelova K. Can process conditionality enhance aid effectiveness? The role of bureaucratic interest and public pressure. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.122, N 1—2, 2005 — P.P. 159—175.

² Маркс К. Маркс — Людвигу Кугельману, 12 апреля 1871 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979. С. 198.

³ Там же. С. 199.

⁴ Энгельс Ф. Об авторитете. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979. С. 409.

⁵ Там же. С. 202.

⁶ Там же, с. 203.

открыто поддерживаемого иностранными вооруженными силами. Подчеркнем, что именно они отдавали городу властные распоряжения, ограничивающие власть Коммуны. В этой связи правомерен вывод не о «предательстве» императорских вооруженных сил как причине поражения Коммуны, как утверждал К. Маркс, а о неэффективности узкоклассовой модели городского самоуправления Коммуны в оккупированной иностранными войсками стране при оставшемся влиянии в ней прежнего верховного органа ее законодательной власти.

В условиях многовластия *первоочередной задачей местного самоуправления Парижа 1871 г. оставалось сохранение в городе политической власти отдельной социальной группы, образовавшей муниципалитет*, вынужденный одновременно защищаться как от внешних врагов (оккупационных властей), так и от внутренних (местной буржуазии и реакционного бюрократического аппарата муниципалитета). Об организации Коммуной снабжения голодного населения блокадного города продовольствием или об организации новым муниципалитетом рутинного вывоза бытовых отходов с городских улиц, К. Маркс в своих публикациях о деятельности Коммуны не упоминает. Зато среди мероприятий пролетарского муниципалитета он сообщает о назначении в его руководящие органы иностранных граждан, находившихся в то время в революционном городе.

Сам факт появления иностранцев в руководящих органах городского самоуправления столицы Франции свидетельствует не о том, что «знамя Коммуны есть знамя всемирной республики», как объясняет их появление в органе самоуправления столичного города К. Маркс, а о том, что в то время муниципальное самоуправление Парижа не располагало достаточным числом специалистов по управлению городом из числа соотечественников, способных проводить новую политику самоуправления, а прежним специалистам из предыдущего муниципалитета Парижа Коммуна не доверяла. Объективно это мероприятие, как и толерантное отношение прусских оккупационных властей к Коммуне, свидетельствует о слабости ее автономии и о внешней поддержке революционного самоуправления Парижа 1871 года.

Рассматривая одно за другим мероприятия Коммуны и делая вывод об их общей классовой направленности, К. Маркс находит, что Коммуна обладала полнотой и представительной, и исполнительной власти. *Смешение полномочий местного и более высокого уровней управления*, по его мнению, объяснялось необходимостью срочного проведения мероприятий по сохранению власти пролетариата в Париже: «Коммуна должна была быть не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей, и исполняющей законы».¹

¹ Маркс К. Гражданская война во Франции. С. 238.

Правосудие, по К. Марксу, также стало классовым в новом городском самоуправлении: «Судейские чины потеряли свою кажущуюся независимость».¹ Таким образом, Коммуна стала не легитимным демократическим органом городского самоуправления, а представляла собой диктатуру группы лиц, в том числе иностранного происхождения, действующую от имени малоимущих, экономически несамостоятельных слоев населения вразрез с общенациональной политикой высшего уровня управления французским обществом, Национально-го Собрания.

Модель городского самоуправления Парижа марта 1871 года, в которой мы выявили многие элементы, объясняющие ее неэффективность, самому К. Марксу не казалась утопичной или недолговечной. Он допускал ее распространение как на нижестоящие, так и на вышестоящие уровни всего французского государства. При этом теоретик марксизма усматривал возможность передачи полномочий управленческой бюрократии выборным лицам на всех уровнях политического управления страной. Тем самым, он признает, что круг бюрократических полномочий разных уровней управления страной не является постоянным; в целях государственной консолидации целесообразен пересмотр полномочий нижестоящих и вышестоящих уровней управления.

С другой стороны, однообразное повсеместное муниципальное устройство по образцу Коммуны, по К. Марксу, могло бы заново консолидировать политическое управление страной: «Парижская Коммуна должна была служить образцом всем большим промышленным центрам Франции. Если бы коммунальный строй установился в Париже и второстепенных центрах, старое централизованное правительство уступило бы место самоуправлению производителей и в провинции. ... Вполне определено, что Коммуна должна была стать политической формой даже самой маленькой деревни... Собрание делегатов, заседающих в главном городе округе, должно было заведовать общими делами всех сельских коммун каждого округа, а эти окружные собрания в свою очередь, должны были посылать депутатов в национальную делегацию, заседающую в Париже ... Немногие, но очень важные функции, которые остались бы тогда еще за центральным правительством, не должны были быть отменены, а должны были быть переданы коммунальным, то есть строго ответственным, чиновникам. ... Единство нации подлежало не уничтожению, а, напротив, организации посредством коммунального устройства. Самое существование Коммуны вело за собой, как нечто само собой разумеющееся, местное самоуправление, но уже не в качестве противовеса государственной власти, которая теперь делается излишней ...».²

¹ Маркс К. Гражданская война во Франции. с. 239

² Там же. С. 239.

Таким образом, в модели местного самоуправления К. Маркса акцентируется его политический характер, причем местное самоуправление в его марксистских концепциях рассматривается как элемент государственной власти. В настоящее время подобная точка зрения на местное самоуправление разделяется большим числом его исследователей, в том числе Г. Джоном и его соавторами,¹ А. Морено,² Р.С. Вудом,³ Т.Дж.Фалетти,⁴ и других современных исследователей.

Местное самоуправление Парижа марта 1871 года, сформированное представителями рабочих, рассматривалось К. Марксом как социальное явление в цепи предшествующих и вызванных им других социальных явлений. Так, К. Маркс связывает запрет легальной деятельности созданного им международного Союза коммунистов (Интернационала) с разгромом муниципалитета восставшего парижского пролетариата: «Падение Парижской Коммуны создало для Интернационала невозможное положение. Он был выдвинут на первый план европейской истории в такой момент, когда для него повсюду была отрезана возможность всякого успешного практического действия».⁵

Маркс признает, что публичное одобрение деятельности Парижской Коммуны руководимым им Интернационалом в целом получило негативную оценку европейского общественного мнения. Как мы упоминали выше, превалирование политических мероприятий насильственного характера в самоуправлении Парижа (расстрелы заложников, насильственное отчуждение собственности и т.д.) прямо указывает на *диктаторский характер Коммуны, проводящий одностороннюю политику в интересах не всех, а отдельных слоев населения, представители которых сформировали новый орган власти.*

Негативное восприятие опыта Парижской Коммуны сузило социальную базу коммунистического движения: «... Наше выступление за Коммуну имело то дурное последствие, что оттолкнуло от нас многих наших благодетелей и вообще усилило к нам ненависть буржуа-

¹ John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005 — P.P. 224—226.

² Moreno A. The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain. // Comparative Politics, V.38, No.1 October 2005 — P.P. 78—81.

³ Wood R.S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Publik Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006. — P.P.13—15.

⁴ Faletti T.G. Sequential Theory of Dezentralization. // American Political Science Review. NY: Cambridge University Press. Vol.99 No.3, 2006 — P. 343.

⁵ Энгельс Ф. Карл Маркс. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979. С. 88.

зии...».¹ Отметим, что оправдание насилия как во время революции, так и после неё — достаточно распространено в теории и практике марксизма. Бухарин, которого теперь представляют в качестве альтернативы Сталину, а его программу как альтернативную сталинской, в 1920 году в своей книге «Экономика переходного периода» написал: «Пролетарское принуждение во всех своих формах, начиная от расстрелов и кончая трудовой повинностью, является методом выработки коммунистического человека из человеческого материала капиталистической эпохи».²

Итак, в целях категориального определения муниципального управления мы систематизировали марксистские концепции, имеющие отношение к предмету нашего исследования. В итоге, в марксистской социологической мысли конца XIX века местное самоуправление обладает следующими сигнификантными признаками:

— его появление относится ко времени превращения средневековых городов в относительно независимые от феодальных оков административные образования и связано с зарождением класса буржуазии, заинтересованного в росте своего влияния в городском управлении и, одновременно, в своей автономии от феодальной власти;

— местное самоуправление является элементом системы общенационального политического управления обществом; оно представляет собой один из уровней рассредоточения политической власти в стране;

— с точки зрения социального прогресса местное самоуправление представляет собой институт, способствующий социальной эмансипации угнетенных классов;

— однообразное муниципальное устройство способно заново консолидировать политическое управление страной; отсюда следует, что изменение муниципального управления влечет за собой качественное изменение общенациональной политики;

— выборные органы местного самоуправления в демократическом буржуазном обществе представляют собой аппарат выражения и реализации интересов того социального класса, представители которого набрали на выборах в орган местного самоуправления большинство голосов; муниципальное управление представляет собой средство проведения местной политики в интересах определенного слоя населения и подавления других;

— типы городского самоуправления отличаются друг от друга по следующим критериям: демократизму управления; политической на-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Из циркулярного письма А. Бебелю, В. Либкнехту, В. Бракке и др. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979. С. 99

² Лебедев В. П. Прав в деталях и велик в своих заблуждениях./Марксизм: pro и contra.- М.: 1992. С. 15.

правленности программ их деятельности и мероприятий; по организационной структуре;

— для продолжительного существования органа местного самоуправления имеет значение положительная общественная оценка его деятельности;

— недооценка местным самоуправлением экономических мероприятий в интересах населения муниципального образования может привести к прекращению существования его руководящего органа;

— внутри и вокруг местного самоуправления непрерывно происходит перераспределение власти; руководящий орган местного самоуправления должен осуществлять постоянный контроль над ее удержанием, чтобы не допустить ее потерю;

— политику местного самоуправления могут осуществлять муниципальные служащие, даже ранее территориально или национально не связанные с управляемым муниципальным образованием, если они отвечают критериям руководящего органа муниципалитета;

— в местном самоуправлении допустимо смешение полномочий местного и более высоких уровней управления;

— местное самоуправление может явиться ареной классовой борьбы в тех случаях, когда в него входят представители резко дифференцированных в материальном и духовном отношении социальных слоев.

Вывод Маркса о постоянном перераспределении власти внутри и вокруг местного самоуправления и о необходимости осуществления его руководящим органом постоянного контроля над ее удержанием также углубляется в современной науке, о чем свидетельствуют публикации Г. Джона, К. Строма и К. Мордено,¹ Д. Кифера, Дж. А. Тэнгвея, П. Лануа и Дж. Пеха, и др.

Отметим, что муниципальное управление Парижа рассматривалось К. Марксом как социальное явление в цепи предшествовавших и вызванных им других социальных явлений. Его анализ местного самоуправления выходит далеко за рамки экспликации его теории классовой борьбы на изучаемый им предмет. Теоретик марксизма рассматривает местное самоуправление Парижской Коммуны, применяя социологический подход: оно анализируется не только как имеющее социальные аналоги явление, детерминированное определенными

¹ См.: John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005 — P.P. 222—236; Kiefer D. Partisan stabilization policy and voter control. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.V.122, N 1—2, 2005 — P.P.115—132; Pech G. Coalition governments versus minority governments: Bargaining power, cohesion and budgeting outcomes. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.V.120, N 3—4, 2004 — P.P.1—24; и др.

социальными причинами, но и как *процесс*, вызывающий за собой другие социально релевантные процессы.

До сих пор никто из исследователей демократического государственного управления не опроверг вывод К. Маркса о принципиальной возможности легитимного, ненасильственного проведения на муниципальном уровне политических программ партий, избранных в местное самоуправление.

Но является партийное представительство репрезентативным представительством населения территории? Ответа на этот вопрос у Маркса не находим. Тезис о том, что муниципальное управление представляет собой, прежде всего, средство выражения корпоративных интересов отдельных социальных групп, гораздо глубже, чем К. Марксом, разработан М. Вебером в его концепции социальных корпораций и их органов самоуправления.

Более актуальная аргументация в пользу этого тезиса встречается у К. Гиртца,¹ и, особенно подробно изложенная, в концепции муниципального образования и его самоуправления У. Андерсена.²

2.3. М. Вебер о муниципальном самоуправлении в контексте теории власти

Другой классик социологической мысли, М. Вебер, также рассматривает феномен местного самоуправления в контексте своей теории власти (господства). При этом он изучает изменение характера власти (господства) в социальных корпорациях (*Körperschaft*) многих стран и эпох. Подробного рассмотрения заслуживает его анализ рассредоточения монархической власти в средневековой городе-республике Венеции. Интересно, что в течение XI—XIV веков власть дождей последовательно и постепенно ограничивалась властью патрициата, который являлся *самоуправляющейся корпорацией* «благородных и мудрых» жителей города.

С помощью местного самоуправления аристократии, в течение нескольких столетий монополия вышестоящей монархической власти в Венецианской республике, по М. Веберу, исчезла. Прежняя монархическая власть над городом и его гражданами как бы „перетекла“ в самоуправление экономически самостоятельных и уважаемых граждан города. На этом динамика власти, считает М. Вебер, не останавливается: власть продолжает перераспределяться *внутри*

¹ См.: Geertz C. What Is a state If It Is Not a Sovereign: Reflections on Politics in Complicated Places. // *Current Anthropology*. Circulation Manager. Illinois: The University of Chicago Press, V.45, №5, December 2004 — P.P. 577—595.

² См.: Andersen U. Gemeinde/Kommunale Selbstverwaltung. // Andersen U., Woyke R. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 5. Auflage, Opladen: Leske+Budrich, 2003 — S.196.

органов самоуправления. В своем примере муниципального управления средневековой Венеции М. Вебер называет его местным самоуправлением (*lokale Selbstverwaltung*), ограничивающим прежнюю монопольную власть в пользу жителей города с помощью особого рода мероприятий, постоянно изменяющих концентрацию власти у разных корпоративных акторов самоуправления: „С помощью ... особо рафинированного и экстремального примера развития местного самоуправления в Венецианской республике мы... наблюдаем „размытие“ прежней монополии на власть в пользу коммуны и внутри нее в пользу патрициев...”¹

К XIV в. перераспределение власти в средиземноморском торговом городе, утверждает М. Вебер, не ограничилось „размытием“ власти дожей и „перетеканием“ ее к аристократии. К тому времени власть патрициата в Венецианской республике *внутри его самоуправления была фактически раздроблена между несколькими властными инстанциями, конкурирующими между собой за осуществление различных полномочий*. Должности руководителей этих инстанций были выборными, краткосрочными и подотчетными местному аристократическому самоуправлению.

Кроме того, административно-политическую деятельность и частную жизнь должностных лиц самоуправления средневековой *Comune Venetiarum* санкционировал популярный у широких слоев венецианского населения специальный контрольный орган, обладающий правом корректировки и отмены принятых руководящими органами города-республики решений. Таким образом, местное самоуправление Венецианской республики имело своего рода „двойную систему защиты“ от монархии: во-первых, власть дожей ограничивалась патрициатом, выборным органом влиятельных граждан города, во-вторых, внутри этого демократически избранного органа самоуправления городом существовали организационные механизмы подавления монархизма внутри патрициата.

Считая местное самоуправление Венеции, по сравнению с другими исторически существовавшими его формами, особенно эффективным, М. Вебер подробно исследует *механизмы демократического осуществления муниципальной власти* в этом средневековом муниципальном образовании. При этом он устанавливает, что учреждения самоуправления венецианской власти четко знали свои функции и непрерывно ними обменивались. Подотчетные самоуправлению выборные должностные лица краткосрочно занимались порученным им обязанностями, а контрольные органы самоуправления, одобряемые

¹ Weber M. Die Typen der Herrschaft. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980 — S. S.759—760.

в своей деятельностью низами и средними слоями городского населения, наделялись в средневековой Венеции правом неограниченного контроля личной жизни и деятельности высших чиновников муниципального управления.

Неподкупностью его высшего контрольного органа и строгостью осуществляемых им санкций в отношении нарушителей установленных самоуправления М. Вебер объясняет прочность и долговременность Венецианского самоуправления: «Технически осуществимым самоуправление оказалось... 1) благодаря конкурирующему разделению власти управленческих инстанций в центральных органах власти ... в своих компетенциях постоянно конкурировавших друг с другом; 2) благодаря деятельному разделению властей — области управления: судебная, военная и финансовая постоянно находились в руках различных представителей аристократии; 3) благодаря краткосрочности всех учреждений и удачной системе общественного контроля; 4) с XIV-го столетия благодаря политической инквизиции „Совету десяти“- комиссии по расследованию политически важных государственных деяний, первоначально созданной для расследования единичного случая государственного заговора, превратившейся позже в постоянный орган по пресечению политических преступлений и, в итоге, контролирующей общее политическое и персональное поведение нобелей; комиссии, нередко корректирующей постановления государственного Совета, непродолжительное время державшей в руках высшую судебную власть, авторитет которой в общинах объяснялся прежде всего ее хваткой в быстротечных и тайных процессах. Чудовищным это учреждение представлялось лишь аристократии, остальным же, отдаленным от политической власти, „Совет десяти“ наоборот, казался самым популярным учреждением, а некоторым он даже представлялся единственным серьезным средством успешного рассмотрения жалобы, намного влиятельнее римского права».¹

Местное самоуправление средневековой Венеции, по М. Веберу, выработало дифференцированную систему налогов и контроля над расходами городского бюджета. Городской бюджет средневековой Венеции предусматривал, в числе прочих, наличие расходов, связанных с возмещением расходов на флот и военную амуницию, а также, наравне с ними, расходы на *постоянное реформирование городского самоуправления*.²

Тем самым, судя по этому упоминанию, реформирование городского самоуправления признавалось в Венеции необходимым для поддержания эффективности ее местного самоуправления и сохране-

¹ Ibid.

² Ibid. — S. S.759—760.

ния в нем демократически установленной власти; эта мера в средневековом городе-республике по необходимости и значению для его жизнеобеспечения сравнивалась с его обороной. Концепции реформирования местного самоуправления, условий его реформируемости, обоснований необходимости его реформ, в последнее время все больше распространяются в науке. Однако М. Вебер стал одним из первых социологов, указавших на необходимость *постоянного* реформирования местного самоуправления.

Среди корпоративных сообществ, осуществлявших самоуправление, М. Вебер выделяет *не только самоуправление жителей городов*, но и возникшее в Западной Европе в средние века самоуправление членов союзов и цехов ремесленников, торговцев, налогоплательщиков, судебных и церковных округов.

Не каждый город в Европе или в Азии, уточняет М. Вебер, получал от суверена право на самоуправление, а только *город, относительно самостоятельный в экономическом отношении*, тот, который «был в состоянии обеспечить в административно-политическом смысле своим гражданам особые права... Не каждое поселение... считалось Gemeinde (муниципальным образованием, общиной — прим. пер.) а только то, которое располагало крепостью и гарантировало населению города известную безопасность при вооруженных нападениях».¹ Кроме того, обладавшие правом на самоуправление поселения обладали, как правило, разветвленной сетью ремесел и торговли, обеспечивающих городскую казну налогами, расходуемых, в том числе, и на поддержание своей автономии. Согласно данным М. Вебера, в самоуправляемых средневековых поселениях Европы и Азии почти всегда функционировали для поддержания социальной жизни следующие социальные институты: 1) крепость; 2) рынок; 3) суд, а иногда и собственное правосудие (право); 4) союзнические отношения с другими общинами, в договорах с которыми просматривался автономный характер муниципальных образований и автокефалия муниципальных церквей; 5) управление городом осуществлялось через специальные учреждения, в образовании которых каким-либо образом *обязательно* участвовали горожане. Жители таких самоуправляемых городов в германских средневековых государствах составляли так называемое гражданское сословие, Bürgerstand².

Таким образом, *горожане в самоуправляемых муниципальных образованиях являлись носителями его особых постоянных привилегий*: они были физически защищены от неприятеля; имели бла-

¹ Ibid.

² Weber M. Begriff und Kategorien der Stadt. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980. — S 736.

гоприятные возможности производить материальные ценности и торговать; отправлять правосудие и религиозные обряды; на них распространялась защита других муниципалитетов, состоявших с их общиной в союзнических отношениях; кроме того, горожане в таких городах обладали привилегией участия в выборах в городское самоуправление.

Подобные самоуправляющиеся образования появлялись преимущественно в городах, вокруг которых в качестве «особых областей управления» (ein gesonderter Verwaltungsbezirk) сосредотачивались сельские поселения, как, например, в западноевропейских королевствах правления Меровингов и Каролингов.¹

Для самоуправляющихся поселений в Японии, Китае, Индии, по М. Веберу, было характерным наличие вышеуказанных признаков европейских городов с некоторыми ограничениями (например, в азиатских городах иногда не было в наличии крепости или собственного правосудия). Характерным для некоторых городов Индии, Японии и Китая, утверждает М. Вебер, было не только наличие муниципального самоуправления, но также самоуправления более мелких социальных корпораций; например, отдельных каст и даже кланов в Индии или самоуправления отдельных улиц или кварталов в странах Дальнего Востока.² Кроме того, в этих странах, также, как и в средневековой Европе, экономически самостоятельные городские жители входили в самоуправляемые профессиональные гильдии или цехи ремесленников или торговцев, местом локализации которых, как и Европе того времени, были самоуправляющиеся города. Правопорядок в городских образованиях поддерживался коллективным поручительством граждан за добрососедство и благоденствие друг друга, а контролировался продотчетным муниципалитету органам: поквартально муниципальной милицией в Японии,³ советом старейших в Израиле, мировым судьей в российской общине «мир».⁴ Таким образом, *повсеместно* внутри городского самоуправления, по М. Веберу, действует известное число *самоуправляемых корпораций*.

В некоторых странах, утверждает М. Вебер, *местное самоуправление граждан может быть особенно развитым в отдельных областях их жизни*. Например, в средневековой Англии местное самоуправление self-government осуществлялось не только в вышеперечисленных формах, характерных для других городов Европы и Азии того времени, но, особенно разветвленно и глубоко в области правосудия — в форме институте мирового судейства frank-pledge и форме избранного

¹ Ibid. — S. 738.

² Weber M. Begriff und Kategorien der Stadt. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.735.

³ Ibid. — S.736.

⁴ Ibid. — S. 737.

из числа жителей муниципального образования суда присяжных jury court, ограничивавших власть профессионального судейства.¹ Сегодня же, как известно, в качестве рационально необходимых непрофессиональных противовесов судейской бюрократии институты мирового судейства и присяжных введены и функционируют почти во всех странах мира.

Из тезисов классика о самоуправлении следует, что всюду, где действуют корпорации местного самоуправления, их рациональный характер осознается официальной властью и общественным мнением. Так, по М. Веберу, мощная, образованная в университетах, английская бюрократия даже вначале XX в. была заинтересована в сохранении self-government на местах, особенно в сельских округах, чтобы в значительной степени переложить на нее бремя организации и расходов на civil service, на общественных началах осуществляемый Gentlemens and Ladies на местах.²

В новое время, по М. Веберу, местное самоуправление в Европе и США представляет собой „отправление управленческих обязанностей через заинтересованных местных жителей под бюрократическим контролем государственных инстанций.“³ Веберовское понимание корпоративного смысла местного самоуправления разделяется сегодня многими авторами; в частности, оно встречается сегодня у У. Андерсена, чью концепцию муниципального самоуправления мы рассмотрим в дальнейшем подробнее.⁴

К вытекающим последствиям городского самоуправления М. Вебер относит появление широкого слоя бюрократии (профессионально обученных служащих). Ее профессиональным обучением в раннесредневековой Европе занимаются школы и университеты.⁵

Бюрократия, по М. Веберу, также представляет собой корпорацию внутри любого управления, ограничение роста влияния которой необходимо. Сравнение М. Вебером эмпирических типов корпоративного управления, том числе, муниципального в разных эпохах и странах мира, привело его к выводу о возможностях ограничения любого господства, включая бюрократическое в муниципалитетах, через другие корпорации: «... Любое господство в традиционном или рациональном смысле может быть ограничено с помощью особых средств... Речь идет о специфических, ограничивающих господство социальных

¹ Weber M. Patriarchale und patrimoniale Herrschaft. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.593.

² Ibid. — S.618.

³ Weber M. Kollegialität und Gewaltenteilung. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.159.

⁴ Andersen U. — S.S.199—215.

⁵ Weber M. Stände, Klassen, Religion. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.306.

отношениях и союзах.»¹ К числу социальных отношений, перераспределяющих власть феодального владыки в пользу его подданных, наряду с местным самоуправлением городов М. Вебер относит так называемые «сословные привилегии», то есть право некоторых городских сословий на создание их корпораций, «разделяющих» монархическую власть: «феодалное господство может быть ограничено посредством сословных привилегий, а в самом широком смысле слова — посредством сословного разделения властей».²

Однако внутри противостоящего монархической власти (суверена или государства) муниципального самоуправления с оформившимся бюрократическим аппаратом, у бюрократии неизбежно растет влияние над всей корпорацией муниципалитета ввиду ее особой близости к исполнительной власти. *Влияние бюрократии в органах управления следует постоянно уменьшать, считает классик, за счет применения в органах любой власти принципа коллегиальности управления.*

Его применение позволит осуществлять контроль над соблюдением бюрократией законодательства и принципов справедливости при распределении всех ограниченных ресурсов. М. Вебер приводит перечень мер, способных и должных ограничить легитимную бюрократическую власть с целью установления ей законных рамок: «Господство бюрократии может быть ограничено (и должно быть ограничено на наивысшей степени развития легитимного типа господства для того чтобы управление государством осуществлялось исключительно по правилам) учреждениями, имеющимися в наличии помимо бюрократической иерархии и способными осуществлять — а) контроль и, возможно, проверку содержания уставов или б) ограничение монополии бюрократии на создание всех или на свободу отдачи распоряжений чиновниками при обычных установлениях... с) ограничение монополии бюрократии на распоряжения и управление необходимыми материальными средствами».³

Нами установлено, что под «учреждениями, имеющимися в наличии помимо бюрократической иерархии и способными ее ограничивать» М. Вебер имел в виду самоуправляющиеся корпорации внутри социальных (профессиональных, этнических, религиозных) союзов, а также внутри *муниципальных образований*. Иными словами, система самоуправления должна быть системой самоуправляющихся объединений.

М. Вебер разрабатывает принципы ограничения бюрократической власти корпоративными акторами. По его утверждению, принцип

¹ Weber M. Die Typen der Herrschaft. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.158.

² Weber M. Kollegialität und Gewaltenteilung. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.158.

³ Ibid.

коллегиальности власти, осуществляемый через соучастие во власти ее корпоративных акторов, ограничивает любой тип власти: «Монократический, связанный с господством отдельной личности характер любого вида управления, можно развенчать с помощью принципа коллегиальности». ¹ То есть, в муниципальном самоуправлении власть бюрократии также может быть ограничена через осуществление в управлении принципа коллегиальности. В качестве одного из примеров противодействия бюрократическому государственному управлению социолог приводит коллегиальность деятельности самоуправляющихся революционных Советов рабочих и солдатских представителей и их доверенных лиц в Германии в ноябре 1918 года. ²

Основоположник социологии ведет поиск общего механизма управления, характерного для любой власти. Таким механизмом, уверен он, *является принуждение по указу*: «... Нас интересует в первую очередь «власть», связанная с «управлением». Любая власть осуществляется и функционирует в качестве управления. Любое управление тем или иным способом нуждается во власти, так как всегда для ее осуществления в чьи-либо руки должны быть вложено некое указующее принуждение.» ³ Поскольку местное самоуправление является одним из видов (уровней) власти, то для его функционирования также необходима персонифицированная отдача властных распоряжений.

В современном М. Веберу обществе почти повсеместно укрепилось демократическое управление, в том числе, в профессиональных корпорациях и в органах местного самоуправления.

Признаком демократического управления, по М. Веберу, является скрытый характер осуществления в них властного принуждения.

При демократическом управлении должностное лицо, отдающее властные распоряжения, выступает в качестве наемного исполнителя воли избравшего его населения: « (Его) указующее принуждение может быть ... весьма незаметным, а владыка может выступать в качестве «слуги» господствующего слоя или чувствовать себя таковым. Это происходит чаще всего в случае так называемого «непосредственного демократического управления». ⁴ Поскольку в самоуправлении корпорациями, в том числе, муниципальным образованием, властное принуждение имеет крайне неопределенную, скрытую форму, то оно, как все виды управления, ее имеющие, в соответствии с выводами М. Вебера, относится к его демократическим формам. Следовательно, местное самоуправление, как и самоуправление в других корпорациях, также является демократическим видом функционирования власти.

¹ Ibid.

² Ibid. — S.159.

³ Ibid. — S.160.

⁴ Ibid.

В самоуправляющихся корпорациях, в число которых, по М. Веберу, входят самоуправление муниципальных образований и самоуправление других гражданских корпораций (сословных, профессиональных, религиозных союзов etc.) имеет место демократическое управление, через принцип коллегиальности ограничивающее властные функции его должностных лиц (бюрократии).

Предпосылками демократического управления социолог считает равенство всех членов указанных корпораций. Смыслом демократического управления, по М. Веберу, является *минимизация* в нем власти бюрократии: «Демократическим» оно называется по двум причинам, собственно 1) потому что оно принципиально опирается на предпосылки равной квалификации всех участников осуществления общих для всех мероприятий по управлению; 2) потому что оно минимизирует объем указующего принуждения власти».¹

Поскольку местное самоуправление является демократически избранным, на него также распространяются принципы демократического управления. М. Вебер выделяет отдельные формы осуществления демократического управления: «Функции управления будут либо просто включены в обычаи, либо осуществляться по жребию, либо через прямые выборы будут перенесены на короткий срок осуществления выборных полномочий, распространяющихся на важнейшие материальные решения коллегии, предоставившей своим функционерам лишь право подготовки и проведения коллегиального собрания и так называемого «текущего руководства» согласно предписаниям избравшего их собрания»². Социолог находит примеры демократического управления в различных социальных корпорациях, включая образовательные учреждения и местное самоуправление: «Руководство многих частных союзов, а также тех немногих политических общин (сегодня, в известном смысле, сельских общин в Швейцарии или townships в Соединенных Штатах), наши университеты (если бразды их правления крепко находятся в руках ректора или декана), а также многочисленные подобные им учреждения соответствуют подобной схеме управления».³

К примерам демократического самоуправления М. Вебер относит и руководство российской сельской общиной «миром».⁴

Функции демократического управления в социальных корпорациях, по М. Веберу, требуют их профессионального осуществления. Их передача ответственному лицу особенно необходима тогда, когда речь идет о конкретных рутинных мероприятиях. Однако руководство та-

¹ Ibid.

² Ibid. — S.161.

³ Ibid.

⁴ Ibid. — S.160.

кими рутинными мероприятиями, предупреждает М. Вебер, возвышает бюрократа над их исполнителями и адресатами. Противовесом роста влияния чиновничеству в таких случаях является, по М. Веберу, «демократические ограничения»: «Однако чем скромнее управленческие компетенции, тем необходимее их передача какому-либо функционеру, и тем самым его положение превращается из простого акта по руководству в ярко выраженное властное мероприятие. Поэтому такие «демократические» ограничения как раз-таки и направлены против подобного развития».¹

«Демократические ограничения власти бюрократа-функционера» или «минимизации власти», по М. Веберу, осуществляется органом самоуправления социальной корпорации, контролирующим область распространения вышестоящей власти. «Минимизация власти» может происходить, полагает он, путем создания бюрократических ограничений внутри самого корпоративного актора власти, применяющего различные формы «раздробления» властных функций: «Очень часто «равенство» и «минимизация господствующей власти» функционеров достигается за счет аристократических объединений внутри самого господствующего слоя: будь то венецианская или спартанская аристократия или же ординарные профессора некоего германского университета; в таких случаях «минимизация господствующей власти» выражается в демократических формах (через установления, выборы, жребий)».²

В современной науке веберовская концепция «минимизации власти» получает дальнейшее развитие. Благодаря веберовской модели ограничения власти, К. Хефекер и К. Микаэлова обосновывают антагонизм и конгруэнтность интересов бюрократии и общественности в политическом управлении,³ а М. Линдхолм, Д. Райан, Э. Кадушин, Л. Сэйкс и А. Бродски рассматривают минимизацию власти как цель образования политических коалиций на уровне муниципального управления.⁴

Кроме типов акторов, способных «минимизировать» власть, М. Вебер указывает и на обстоятельства, при которых такая «минимизация власти» может осуществляться: «Эта форма управления обычно обнаруживается в союзах: 1) существующих на локальном уровне; 2) обладающих ограниченным количеством участников властных отношений; 3) при слабой дифференциации социального положения участников

¹ Ibid. — S.162.

² Moreno A. The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain. // Comparative Politics, V.38, No.1 October 2005 — P.P. 78—81.

³ Hefeker C., Michaelova K. — P.P.159—175.

⁴ Lindholm M., Ryan D., Kadushin E., Saxe L., Brodsky A. «Fighting Back» Against Substance Abuse: The Structure and Function of Community Coalitions. // Human Organisation. Journal of the Society for Applied Anthropology. University of Kansas: Capital City Press. V.63, №3, Fall 2004 — P.P. 265—277.

властных отношений; в дальнейшем: 4) при исполнении союзом относительно простых и стабильных задач; и 5) при известной степени развития обучения предметному использованию средств и целей управления», — Примерами такой минимизации власти корпоративных акторов М. Веберу служат формы местного самоуправления в различных демократических странах, — «... Например, непосредственно демократическое управление в Швейцарии или в Соединенных Штатах, а также среди устоявшегося окружения мероприятий по управлению российской общиной, «миром».¹

О существовании в начале XX века «чистых» форм демократического управления М. Вебер отзывается скептически: они, считает он, существовали, возможно, лишь в глубокой древности. В современном же демократическом обществе управление социальными корпорациями представлено множеством его разнообразных вариантов,² что справедливо и для местного самоуправления. И в современных социологической и политической науках, по замечанию Дж. Пеха, аксиомой также является концепция *множественности* форм ресурсов и инструментов в практике политического управления.³

В процессе категоризации местного самоуправления М. Вебер исследует большое разнообразие его признаков и свойств. В отличие от К. Маркса, он глубоко изучил не единственное (У К.М. — Парижская Коммуна), а несколько десятков видов и форм самоуправления корпораций и местного самоуправления в разных странах Европы, Азии, Америки. В итоге, модель самоуправления (и его особого вида, местного самоуправления) в его социологии обладает следующими сигнификантными признаками:

- внутри любого самоуправления, включая местное, власть продолжает концентрироваться в руках немногих;

- внутри любого самоуправления, включая местное, власть может быть рассредочена между несколькими властными инстанциями, конкурирующими между собой за осуществление различных полномочий;

- местное самоуправление граждан может быть особенно глубоко развито в отдельных областях социальной жизни, например, в некоторых странах — в сфере правосудия;

- местное (корпоративное) самоуправление рационально необходимо;

- оформление самоуправления сопровождается появлением широкого слоя его профессионально обученных служащих (бюрократии);

¹ Ibid. — S.S.160—161.

² Ibid. — S.160.

³ Pech G. Coalition governments versus minority governments: Bargaining power, cohesion and budgeting outcomes. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N 3—4, 2004 — P.P. 2—26.

- бюрократия, по М. Веберу, представляет собой особую корпорацию внутри любого управления (включая местное самоуправление); для эффективной работы его властных структур необходимо ограничение роста ее влияния;

- ограничение любого типа господства, включая господство бюрократической корпорации в муниципалитетах, возможно через другие корпорации;

- местное самоуправление во многих городах мира сложилось к средневековью путем передачи монархической власти над населением города его гражданам;

- в исторических примерах эффективного местного самоуправления должности его руководителей были выборными, краткосрочными и подотчетными населению управляемого муниципального образования;

- в исторических примерах эффективного местного самоуправления его непрерывное реформирование было необходимым условием для сохранения в нем демократически установленной власти;

- в средневековых городах с муниципальным самоуправлением его граждане являлись носителями особых постоянных привилегий самоуправления: физической защиты от неприятеля, обладанием правом производить материальные ценности, торговать, отправлять правосудие и религиозные обряды;

- муниципальное самоуправление первоначально осуществлялось экономически и политически независимыми гражданами;

- муниципальное самоуправление предусматривает отправление управленческих обязанностей заинтересованными в нем местными жителями под бюрократическим контролем государственных инстанций;

- противовесом роста влияния чиновничеству является, по М. Веберу, «демократические ограничения»;

- «демократические ограничения» или «минимизации власти», по М. Веберу, осуществляется органом самоуправления социальной корпорации, контролирующим область распространения стоящей над ней власти;

- существование «чистых» форм демократического управления в корпорациях почти не встречается;

- в новое время местное самоуправление в Европе, Азии и США представляет собой выполнение некоторых управленческих обязанностей заинтересованными жителями муниципального образования совместно с официальными инстанциями.

Без преувеличения можно сказать, что *почти все* выделенные М. Вебером в начале XX века признаки местного самоуправления до сих пор продолжают уточняться в современных социологических и политологических концепциях местного самоуправления, власти, корпоративных акторов в политике, государства, его политического управления и т. д.

В частности, в последнее время, в духе реформ самоуправления, участились публикации, тщательно развивающие веберовский тезис о необходимости непрерывного реформирования местного самоуправления с целью его эффективности. Достойное место в этом ряду занимают актуальные зарубежные публикации Р.С. Вуда,¹ С. Ремер-Хильдебрехт,² Х. Нассмахера,³ а также анализируемые нами в настоящем исследовании концепции местного самоуправления Т.Дж.Фалетти,⁴ Й. Богумила и В. Яна,⁵ У. Андерсена,⁶ Ф. Берга.⁷

2.4. Сравнительный анализ концепций местного самоуправления К. Маркса и М. Вебера

Мы далеки в своем исследовании, говоря словами В.Н. Поруса от нигилистических или апологетических крайностей по отношению к марксизму. Как сказал названный ученый на одной дискуссии по проблемам марксизма, если «заниматься не псевдопроблемой «Умер ли марксизм?»» (прав В.А. Подорога, замечая, что сама постановка такой проблемы говорит не о ее научно значимом смысле, а скорее указывает на личностно-биографическую касаемость до каждого из нас), а попытаться понять, как и подобает исторически и рационально мыслящим исследователям, генетическую и логическую связь этого учения с контекстом развития мировой философской, экономической и общественно-политической мысли, то на первый план выйдет не обмен колкостями или спор амбиций, а ... проблемный анализ ... марксизма»⁸.

¹ Wood R.S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Publik Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006. — P.P. 13—35; P. 556.

² Römer-Hillebrecht S. Verwaltungskultur. Ein holistischer Modellentwurf administrativer Lebensstile. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998 — S. S.4—27.

³ Nassmacher H. Transformationsprozesse aus regionale und lokaler Perspektive. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 1994 — S. S. 1—17.

⁴ Faletti T.G. Sequential Theory of Dezentralization. // American Political Science Review. NY: Cambridge University Press. Vol.99 No.3, 2006 — P.P. 343—362.

⁵ Bogumil J., Jahn W. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005 — S. S. 26—34.

⁶ Andersen U. — S.S. 199—215; Weber M. Stände, Klassen, Religion. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S.306

⁷ Berg F. Transformation der kommunalen Verwaltungsinstitutionen in Stadt und Kreis Strausberg. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 1994 — S. S.181

⁸ Порус В.Н. От критики цивилизации к самокритике культуры./Марксизм: pro и contra. М., 1992. С. 171.

Выявление общего и специфического в концепциях местного самоуправления Карла Маркса и Макса Вебера возможно через их сравнительный анализ, в ходе которого вероятно их критическое осмысление.

Известно, что политическим условием для реализации принципа социальной справедливости Маркс полагал завоевание власти рабочим классом. История показала, однако, что данное условие не является абсолютным, как не является неизменной политической роль рабочего класса, его место в общественной структуре, его классовая природа, как не являются неизменными отношения наемного труда и капитала¹. Нельзя сказать, что Маркс не учитывал факт социокультурных изменений, он на них основывался (мы это покажем ниже). Более того, он сам не считал роль рабочего класса непреходящей исторически, однако придавал ему, как было показано выше, исторически непреходящее значение.

Если мыслить учение Маркса в социокультурном ключе, то правомернее говорить о своеобразии его гуманизма: «через тернии к звездам», где жёсткость «терний» оставляет под вопросом возможность достижения «звезд». Луи Альтюссер пишет, что революционная борьба всегда имела своей целью положить конец эксплуатации и тем самым освободить человека, но в своей первой исторической фазе она, как и предвидел Маркс, должна была принять форму *классовой* борьбы. «Революционный гуманизм мог тогда быть только «классовым гуманизмом», «гуманизмом пролетарским». Положить конец эксплуатации человека означало положить конец *классовой* эксплуатации»².

Выше мы провели анализ взглядов К. Маркса и М. Вебера относительно местного самоуправления. На основе их сравнения можно сделать следующие выводы:

■ Во-первых, по сравнению с марксистским анализом местного самоуправления Парижской Коммуны, его изучение М. Вебером выглядит более убедительным хотя бы потому, что его выводы обоснованы на гораздо большем количестве эмпирических данных: на примерах самоуправляемых средневековой Венецианской республики, общин в России, США, Китае, Индии, Японии, стран Западной Европы, а также самоуправляющихся корпораций в различных областях социальной жизни.

■ Во-вторых, если К. Маркс уподобляет самоуправлению революционного Парижа средневековые западноевропейские муниципалитеты практически без попыток поиска критериев исторических аналогов, то М. Вебер находит функциональные аналоги местному самоуправлению и среди древних, и среди современных корпоративных

¹ См. об этом: Там же. С. 177—178.

² Альтюссер Л. За Маркса./Предисловие Этьена Балибара. М., 2006. С. 312.

образований, причем как в Германии, так и в других странах мира, и не только в европейских.

■ Известно, что К. Маркс сам признавал, что выбрал для своего анализа местного самоуправления уникальный, а не типичный пример его деятельности: Парижская Коммуна представляла собой диктатуру, действовала в интересах меньшей части горожан и просуществовала всего два месяца. Здесь следует учитывать и марксово понимание свободы. Мы имеем в виду не формулировку её как «осознанную необходимость». Маркс писал: «Свобода настолько присуща человеку, что даже ее противники осуществляют ее, борясь против ее осуществления... Во все времена существовали, таким образом, все виды свободы, но только в одних случаях — как особая привилегия, а в других — как всеобщее право».¹

М. Вебер же, наоборот, постулирует свободу и права всех членов общества. Поэтому подобрал не уникальные, а типичные примеры местного самоуправления, складывавшиеся веками на разных континентах у представителей различных культур.

Более точный концептуально-методологический аппарат М. Вебера, примененный к большему числу социальных феноменов, открыл ему, в итоге, возможность следующего вывода: любую монархическую власть, так же, как и муниципальное самоуправление, могут и должны ограничивать («минимизировать») другие социальные корпорации — социальных слоев или образованные по профессиональному или религиозному признаку. Таким образом, по М. Веберу, специфика каждого отдельного феномена местного самоуправления заключается не в том, что оно в целом минимизирует монархическую власть (что характерно для любого самоуправления в целом), а в том, *каким образом* осуществляется ее ограничение суммой действий и учрежденных корпоративных участников ее власти.

Таким образом, *теория самоуправления М. Вебера открывает возможность новой типологии местного самоуправления в соответствии с видами осуществления в нем власти и числом ее корпоративных интеракторов.*

■ В третьих: К. Маркс главной задачей в своих публикациях ставил доказательство политической и социальной эмансипации пролетариата (одного общественного класса) через участие в местном самоуправлении. Веберовский анализ иной: подтверждая свой вывод о роли местного самоуправления в минимизации государственной власти, Вебер также обосновывает тезис о возможности эмансипации через самоуправление, но не одного угнетенного класса, как у К. Маркса, а *множества социальных корпораций*. Для этого, однако, он прибега-

¹ Маркс К. Дебаты о свободе печати (май 1842 г.) // Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. в 3-х томах. Т. 1. С. 55.

ет к совершенно другой аргументации, нежели К. Маркс: для участия в самоуправлении корпораций силовой захват власти, по М. Веберу, необязателен, так как рациональность самоуправления очевидна всем его участникам. *Мы полагаем тезис об очевидности самоуправления верным, но при определенных социально-политических обстоятельствах в контексте развитых демократических отношений.*

■ В-четвертых. В концепциях К. Маркса мы встречаем лишь намек на то, что бюрократия в своих корыстных целях может использовать должности местного самоуправления, даже в период такой короткой революции, как революция 1871 года. У М. Вебера мы видим *развернутое* доказательство того, *как и почему* у муниципальной бюрократии неизбежно растет влияние и почему ей легко удаются должностные злоупотребления. Ввиду этого он предлагает подробно разработанные им демократические меры противодействия злоупотреблениям бюрократии, обобщенно называемые им «минимизация ее власти».

В марксовской модели самоуправления Коммуны предусмотрена необходимость и возможность общественного противодействия бюрократии (через расстрелы чиновников-саботажников и через их низкие оклады, которые бы сделали муниципальные должности непопулярными). Это вполне логично для марксовской концепции, ведь его учение ведет к социальной справедливости, демократии и гуманизму через революцию и серьезные конфликты на всех уровнях общественного бытия и сознания. Корнелиус Касториадис пишет, что с марксизмом дело обстоит даже сложнее, чем с религией, поскольку «откровение Евангелия обладает для христианина трансцендентным обоснованием и вневременной истиной, каковыми в глазах марксиста не может похвастаться ни одна теория. Искать смысл марксизма исключительно в том, что писал сам Маркс, обходя молчанием все», чем его учение стало в ходе истории, — значит утверждать, в прямом противоречии с центральной идеей этого учения, что реальная история не может приниматься в расчет, что истина теории всегда и в любом случае имеет «потусторонний» характер, — и, в конце концов, заменять революцию откровением, а анализ фактов экзегетикой. ...Но есть нечто ещё более серьезное. Требование конфронтации с исторической реальностью вполне очевидно в творчестве Маркса и сопряжено с его глубочайшим смыслом»¹.

У Макса Вебера мы видим четкое понимание жестокости любой власти, на что современные исследователи почти не обращают внимания. Мы позволим себе достаточно пространную выдержку из произведения Вебера «Образ общества».

¹ Касториадис Воображаемое установление общества., Пер. с фр.М., 2003. С. 16.

Вот что он пишет: «В наши дни *homo politicus*³ как и *homo economicus*, решает, выполняя свой профессиональный долг, стоящую перед ним задачу «не взирая на лица», *sine ira et studia* — без гнева, а потому и без любви, не допуская произвола, а поэтому и милосердия, причем именно тогда, когда он выполняет свои обязанности идеально в соответствии с рациональными правилами современного понимания профессионального долга, а не в силу конкретных личных отношений. Не из гнева или желания мести, а лично совершенно безучастно, в соответствии с объективными нормами и целями, просто в силу имманентной ему законности выносит современное правосудие преступнику смертный приговор, примерно так же, как действует безличное воздаяние кармы в отличие от дикой жажды мести, присущей Яхве. Политическое насилие все больше принимает облик «правового государственного порядка» — с религиозной точки зрения это лишь наиболее действенный вид мимикрии жестокости. Политика в целом ориентирована на объективные интересы государства, на прагматичность, совершенно бессмысленную с религиозной точки зрения самоцель сохранить внешнее и внутреннее распределение власти. Лишь таким образом политика обретает свой аспект и своеобразный рациональный, некогда блестяще определенный Наполеоном собственный пафос, который в корне столь же чужд любой братской этике, как ей чужды и рациональные экономические институты»¹.

Как известно, понимающая социология Макса Вебера одним из методологических принципов обосновывала «свободу от оценочных суждений» в рамках научного эмпирического исследования. Этот принцип обеспечивал учет ценностей и интересов многообразных социальных субъектов, различающихся социокультурными, ценностными и иными параметрами. Исследователь не должен задействовать в своих исследованиях личные идеологические, мировоззренческие пристрастия, иначе пострадает объективность данных и их анализа. «Тому, кто ставит интересы нации выше всех ее конкретных институтов без исключения, центральным по своему значению представляется, например, вопрос, совместимо ли господствующее в наши дни мнение о положении монарха в Германии с глобальными интересами нации и с такими средствами, как война и дипломатия, сквозь призму которых эти интересы рассматриваются. И отнюдь не худшие патриоты и не противники монархии склонны теперь отрицательно отвечать на данный вопрос и не верить в прочный успех в упомянутых областях, пока там не произойдут глубокие изменения. Между тем широко известно, что эти жизненно важные для нации вопросы не могут быть предметом свободной дискуссии в стенах немецких университетов»³. В условиях, когда важнейшие ценностные вопросы практической по-

¹ Вебер М. Образ общества./Пер. с нем. М., 1994. С. 250—251.

литики не могут быть свободно обсуждены с кафедры, достоинство ученого должно, как мне кажется, выражаться в том, что он хранит молчание и в тех случаях, когда ему милостиво разрешают обсудить те или иные ценностные проблемы»¹. И далее: «Значимость практических императивов в качестве нормы, с одной стороны, и значимость истины в установлении эмпирических фактов — с другой, находятся в плоскостях совершенно гетерогенной проблематики; если не понимать этого и пытаться объединить две указанные сферы, будет нанесен урон специфическому достоинству каждой из них»².

Возвращаясь к проблеме местного самоуправления, отметим, что возможность мздоимства муниципальных чиновников в пролетарском самоуправлении К. Марксом вообще не рассматривалась. Однако самым эффективным средством минимизации власти буржуазии, по К. Марксу, является ее насильственное свержение. Местное самоуправление революционного Парижа он приветствовал потому, что восставшие рабочие свергли власть буржуазии и *через недемократичные выборы провели своих представителей в Коммуну с диктаторскими полномочиями, что доказывало марксистский тезис о социальной прогрессивности пролетариата*. Однако, как доказал наш анализ модели управления Парижской Коммуны, она, несмотря на свою диктатуру, обладала ничтожными возможностями сохранения своей власти; при наличии такого большого количества недостатков ее существование в течение двух месяцев представляется нам даже весьма продолжительным.

■ В-пятых, в отличие от К. Маркса, М. Вебер имеет более проработанные концепции власти и управления. Он считает не класс, избравший своих представителей в муниципалитет, а *муниципальную бюрократию* ответственной за проведение городской политики. То есть, ставится вопрос о степени выражения интересов населения территории в деятельности муниципальной демократии. Необходимым для управления (города или страной), по М. Веберу, является наличие обученного и ответственного слоя (корпорации) чиновников, ответственных за рутинные мероприятия. К. Марксу же представлялось, что Парижской Коммуне для управления городом достаточно было сместить старых чиновников и на их место немедленно назначить представителей революционного класса.

М. Вебер рассматривал местное самоуправление как корпорацию, с помощью системы мер коллегиального управления ограничивающую власть других корпораций, более мелких или более крупных,

¹ Вебер М. Смысл «свободы от оценки» в социологической и экономической науке./Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем./Составитель, общ.ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова. Предисловие П. П. Гайденко. М., 1990. С. 554.

² Там же. С. 558.

нежели она сама: и государства, и города, и сельской общины, и сословий внутри него. В свою очередь, внутри каждой из корпораций, участвующих в управлении, по М. Веберу, непрерывно происходит перераспределение власти от менее влиятельных членов корпорации, к более влиятельным её членам. Отсюда, в соответствии с выводами М. Вебера, следует, что корпоративный характер местного самоуправления предусматривает непрерывное переоформление образцов его властных взаимоотношений с другими участниками власти, по отношению к которым оно само является одной из корпораций, ограничивающих их власть.

В теории общества К. Маркса корпоративный характер местного самоуправления власти и управления также не отрицается — и власть, и управление всегда силой удерживаются в руках какого-либо социального класса. Однако в его концепции власти и самоуправления, речь ведется о свержении и удержании власти без ссылки на динамизм власти во время обладания нею. Она гораздо сильнее, чем веберовская модель, акцентирует свое внимание на процессе захвата власти в управлении, а не на ее стабилизации.

Тем самым, модель власти М. Вебера, в том числе, и в муниципальном образовании, в отличие от соответствующих моделей К. Маркса, *лучше приспособлена к практике динамичных изменений управления.*

Еще одним убедительным примером лучшей приспособленности веберовской концепции власти к практике управления, в том числе, местного самоуправления, является учет в ней функциональности бюрократии. Отсюда — следующее различие концепций местного самоуправления К. Маркса и М. Вебера.

■ В-шестых, бюрократия, по К. Марксу, обладает только негативными социальными качествами, особенно ярко проявляющимися тогда, когда она обслуживает буржуазную власть. О существовании бюрократии в фаворизируемом им пролетарском самоуправлении в его работах периода Парижской Коммуны не упоминается. По М. Веберу, бюрократия в любую историческую эпоху представляет собой рационально необходимый социальный слой в управлении любого корпоративного образования, в том числе местного самоуправления.

Существование бюрократии в качестве профессионально обученных ответственных специалистов по управлению рационально необходимо, поэтому не всегда и не везде, включая местное самоуправление, бюрократия играет негативную роль. У К. Маркса же бюрократия — уродливое буржуазное явление, социальный пережиток, который пролетариат должен насильно искоренить. С нашей точки зрения, наивное марксистское представление о бюрократии не является глубоко проработанным, его легко опровергнуть как логически, так и многими фактами, если поставить перед собой такую задачу.

Модель местного самоуправления революционного Парижа, по К. Марксу, включает в свою структуру социокультурные мероприятия нового органа власти, проводимые в интересах угнетенного социального класса (пролетариата) — уничтожение символов монархического и религиозного господства, отделение школьного образования от церкви, введение бесплатного обучения в школах и т. д.

Веберовская же модель местного самоуправления социокультурные аспекты включает в себя опосредованно, так как для создания своей обобщенной модели местного самоуправления в качестве исходных единиц своего исследования М. Вебер рассматривал соответствующие феномены, крайне различные в социокультурном отношении — корпорации разных времен, видов и типов в Европе, Китае, Индии, Японии, а также непосредственно местное самоуправление в Западной Европе, США, России, Китае, Индии, Японии, Израиле, Персии и других странах. Неявное профилирование социокультурных аспектов в концепции местного самоуправления М. Вебера мы объясняем более высокой степенью ее *генерализованности* по сравнению с моделью самоуправления Коммуны К. Маркса. С нашей точки зрения, при социокультурном анализе муниципального самоуправления конкретного административно-территориального образования целесообразно придерживаться марксовской схемы его изучения (исключив из нее, конечно, выявленные выше недостатки), однако при сравнительном анализе нескольких единиц муниципального самоуправления следует, все же, придерживаться веберовской методологии, хотя при этом их уникальные социокультурные особенности неизбежно „выпадут“ из спектра научного сравнения, как это произошло в „поинмающей“ социологии М. Вебера.

Несмотря на это, веберовская модель местного самоуправления как корпорации, ограничивающей государственную власть и нуждающейся сама, как корпорация, в контроле над своей властью, является до сих пор одной из самых авторитетных в науке. С ее помощью возможно проанализировать даже самоуправление Парижской Коммуны, например, в целях выявления эффективности ее модели власти. Корректный подход к экспликации теории власти М. Вебера на предмет социологического исследования, ранее реализованного К. Марксом, обязывает нас использовать те же научные источники по истории Коммуны, которые были и в распоряжении основоположников теории классовой борьбы.

С точки зрения веберовского понимания власти, классовое господство у К. Маркса представляет собой частный случай участия крупной социальной корпорации (рабочего класса) в управлении, а модель его местного самоуправления — единичный, к тому же кратковременный, случай силового удержания муниципальной власти (Парижской Коммуны) отдельной социальной корпорацией (проле-

тариатом), поддерживаемой влиятельным внешним корпоративным актором (прусским военным командованием). В качестве корпорации прусское военное командование *делегировало* корпорации Коммуны часть своей власти в целях подавления своего главного соперника за власть в стране (по М. Веберу, другой корпорации — французской императорской армии).

Таким образом, непродолжительность существования Коммуны объясняется ее неспособностью к дальнейшим интеракциям с другими социальными корпорациями. После выполнения мирного договора с прусской армией Коммуна не располагала продолжительными ресурсами по ограничению властных полномочий других корпораций, одновременно с ней конкурирующих за власть в городе. Очевидно, что по сравнению с тезисами К. Маркса о «предательстве» национальной французской буржуазии, приведшем к «гибели Коммуны», анализ модели эффективности Коммуны по М. Веберу полностью исключает субъективные оценочные факторы и более глубоко выявляет ее причины.

■ И, наконец, в-седьмых. В концепциях местного самоуправления М. Вебера, как мы установили, имеются тезисы о мероприятиях, укрепляющих власть, в том числе, муниципального управления, за счет ее корпоративного, темпорального или пространственного рассредоточения. Марксистские же концепции местного самоуправления, напротив, акцентируют необходимость концентрации власти у *одного* класса, а не ее минимизацию через корпоративное управление.

Но, следует отметить, что несмотря на свое отвращение ко всякому «мирному» решению, несмотря на свое презрение к христианской морали мира и к античной идее справедливости, Маркс признает, что смысл и цель всей борьбы есть мир и гармония: «уничтожится антагонизм классов, падут враждебные отношения наций»... вместо классовой борьбы воцарится социальная гармония противоположностей: «всех и каждого». Так говорит «Коммунистический манифест»¹. Как видим, у Маркса резкое противоречие с Вебером по поводу «сущего» и «должного». Если Маркс развивал свои взгляды для реализации одной цели — конструирования того социального порядка, какой *должен* быть, то Вебер делал акцент на исследование реального положения дел, будучи в этом плане большим, как мы полагаем, позитивистом, нежели Маркс. Вебер писал: «Все мы знаем, что наша наука, как и другие науки (за исключением разве что политической истории), занимающиеся институтами и процессами культуры, исторически вышла *из практических* точек зрения. Ее ближайшая и первоначально единственная цель заключалась в разработке оценочных суждений об определенных политико-экономических мероприятиях государ-

¹ Вышеславцев Б. П. Философская нищета марксизма. М., 2005. С. 5.

ства. Она была «техникой» в том же смысле, в каком таковой в области медицины являются клинические дисциплины. Известно, как такое положение постепенно изменялось, хотя *принципиальное* разъединение в познании «сущего» и «долженствующего быть сущим» не произошло. Этому способствовало как мнение, что хозяйственные процессы подчинены неизменным законам природы, так и мнение, что они подчинены однозначному принципу эволюции и, следовательно, «*долженствующее быть сущим*» совпадает в одном случае с неизменно «сущим», в другом — с неизбежно «становящимся»¹.

Таким образом, акцентирование социально-эмансипаторских аспектов местного самоуправления является наиболее ярко выраженным признаком его марксистских моделей, а подчеркивание корпоративного характера власти характерно для моделей самоуправления М. Вебера. Как известно, общественная практика доказала устойчивость обеих теоретических моделей местного самоуправления.



¹ Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания. В кн.: Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем./Составитель, общ.ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова. Предисловие П. П. Гайденко. М., 1990. С. 346.

▶ ГЛАВА 3

Зарубежные концепции местного самоуправления

3.1. Местное самоуправление как институт фрагментации государственной власти

В зарубежной науке исследования в области местного самоуправления базируются на хорошо разработанной методологической базе, которая, в самом общем виде может быть охарактеризована следующим образом. Одни из них развивают классические модели местного самоуправления, другие логически выводятся из концепций политического управления современного демократического государства или власти; третьи же отличаются когнитивными признаками и тех, и других. Российский и зарубежный опыт показывает, что «демократизация все больше становится полимаршрутным процессом, оказывающимся под влиянием многочисленных факторов. На характер, форму, интенсивность и направленность демократического транзита оказывают влияние условия политического, социокультурного и социально-экономического развития. Более того, становится очевидной низкая универсальность модели либеральной демократизации, которая далеко не всегда демонстрирует свои преимущества перед другими системами организации власти при практическом применении в ряде национальных государств. При этом имевшие место в последние десятилетия в различных странах мира переходы от недемократических форм правления оказываются настолько индивидуальными, что выстроить некую общую логику трансформации и свести их к какой-либо одной модели не представляется возможным. Говорить об успешном финале и формировании консолидированной демократии достаточно сложно, т.к. процесс демократизации часто оказывается незавершенным. Однозначного ответа на вопрос о том, какие факторы предопределяют направленность и характер демократического транзита, в исследовательской литературе нет».¹

Кроме того, многие концептуальные модели местного самоуправ-

¹ Крюкова Е. В. Демократизация: факторы и эффективность. // Власть, 2014, №12. С. 97—98.

ления включают в себя когнитивные импликации из философии, политологии, экономики, кибернетики, культурологии, демонстрируя междисциплинарные возможности современной социологической дисциплины.

Во-первых, следует описать концепцию «диффузии власти», которую разрабатывают ученые из университета Бостона — Г. Джен, С. Стром, К. Мордено¹. На этой основе ученые сформулировали центрипетальную модель местного самоуправления, которая представляет собой актуализацию теории политической власти М. Вебера в контексте теории демократического управления. Их модель представляет местное самоуправление в качестве одной из сторон властных взаимоотношений в современном демократическом государстве. Они называют свою модель новой концепцией **центрипеталистского политического управления**. Она в России пока неизвестна, поэтому вначале целесообразно осветить ее основные положения.

Согласно центрипетальной модели государственной власти, местное самоуправление является одним из многих институтов фрагментации государственной власти. Такие институты, по мнению авторов, могли бы «устанавливать барьеры против злоупотребления властью меньшинством, против утверждения амбиций некоторых лидеров, против тирании, которая предположительно может быть институционально установлена большинством, против непродуманного и не учитывающего общественные настроения усиления государства, означающего ослабление гражданского общества и прав граждан, в том числе, против ослабления позиций местных муниципальных образований».²

Мы видим здесь два важных момента: проблему власти большинства и меньшинства, которые мы подвергли специальному анализу; и проблему отчуждения местного самоуправления, которую в рамках теории бюрократии исследовал М. Вебер, а в отечественной науке — А. Пузанов, Л. Рагозина, Ж. Тощенко и др.

Проблема отчуждения как местного самоуправления, так и по отношению к местному самоуправлению является весьма в условиях, при которых, по мнению ученых, «уже не одно новое поколение индивидов приходит в мир, в котором нет ни общественных идеалов, ни общих ценностей, ни норм, ни единой идентичности, ни единого понимания демократии. Это плата постсовременных обществ за всевозможные «свободы». Распространение ценностей индивидуализма, приватизации, активное конструирование собственных биографий

¹ См.: John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005.

² Ibid. — P. 560.

привело к беспрецедентной фрагментации общественных слоев. Политические культуры современных обществ напоминают стеганое одеяло из множества региональных, социоэкономических, этнолингвистических, религиозных, возрастных и т. д. субкультур, причем часть из них существует лишь в виде симулякров. Метаидеологии вытесняются частными (антиглобализм, антиэкологизм, национализм, коммуитаризм, неофашизм, различные религиозно-политические формы, сексуальные меньшинства и т. д.), ориентированными на конкретные аспекты политического бытия общества, человека».¹

Центрипетальная модель государственной власти, в более значительной мере, в отличие от моделей децентрализации власти, учитывает возрастающую роль общественных интересов в демократическом государстве. Для моделей децентрализованного демократического государственного управления характерен, считают американские социологи, «консенсус в рамках децентрализованного политического устройства, в рамках которого происходит диффузия власти среди большого числа независимых акторов. При этом потоки политической власти и ее импульсы направлены в радиальном направлении от центра к периферии государственного устройства».²

Отметим, что консенсус в рамках как централизованного, так и децентрализованного политического устройства — вполне реально. Но в его рамках совсем необязательно происходит диффузия власти среди большого числа независимых акторов. В постиндустриальных обществах потребления в сознании людей конституируется образ политического будущего страны «в границах только собственной идентичности, а еще точнее, собственной биографии, в которой место общественным интересам и политическим ценностям отводится в основном в ситуации угрозы материальному благополучию».³ Д. Томбу справедливо отмечает, что политические ценности немногочисленны и абстрактны, и когда их иерархия в сознании не отражает общественный идеал, «то очень легко трансформируются во что угодно в зависимости от политической ситуации и мощности арсенала политтехнологий. События на Украине — наглядное тому доказательство. Чтобы понятие общественного идеала не отдавало нафталином, его нужно понимать не как систему представлений о совершенном устройстве общества, а как функциональное состояние общественного сознания, в котором отражены потребности и векторы развития реального об-

¹ Томбу Д. В. Особенности политической социализации человека потребляющего. / Власть, 2014, №10. С. 120.

² John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005 — P.P. 562.

³ Томбу Д. В. Особенности политической социализации человека потребляющего. / Власть, 2014, №10. С. 120.

щества. И политический идеал ... по сути, это долгосрочный проект, в необходимости которого общество нужно убеждать и для реализации которого его надо готовить. Таких проектов сегодня нет. Человек потребляющий, увлеченный рекламируемыми образами, выплатами кредитов и политическими шоу, этого не замечает». ¹ Между тем, проявляется характерная для постиндустриальных обществ черта — «разрастается брешь между индивидуальностью как судьбой и индивидуальностью как практической и реальной способностью отстаивать свои права». ²

3. Бауман, один из немногих ученых, исследующий социополитические процессы с учетом специфики эпохи — постиндустриальной, постмодерна. Эта эпоха, конституирует специфические модификации социальных взаимодействий, которые еще недостаточно изучены. Одна из таких особенностей, по мнению 3. Баумана состоит в том, что «способность индивидуализированных мужчин и женщин отстаивать свои интересы, как правило, не достигает той цели, которой требует подлинное самоопределение. Как отметил Лео Стросс, обратная сторона неограниченной свободы — малая значимость выбора и эти две стороны обуславливают друг друга: зачем запрещать то, что, так или иначе, не вызывает никаких значимых последствий? Циничный наблюдатель сказал бы, что свобода наступает тогда, когда она больше не имеет значения». ³ И далее 3. Бауман продолжает: «Может быть, стоять плечом к плечу и шагать в ногу, как в прошлом, стало бы средством от болезни? Возможно ли способности отдельных людей, ... собрать воедино в коллективную позицию и действие и сделать совместно то, о чем никакой мужчина или никакая женщина не могли мечтать, действуя по одному? ... Однако загвоздка в том, что такое сближение и сгущение индивидуальных обид в общие интересы и затем в совместные действия — обезкураживающая задача, так как самые распространенные неприятности «индивидуумов по судьбе» не являются аддитивными. Они не подлежат «суммированию» в «общую

Причину». Их можно поставить рядом друг с другом, но они не затвердеют в единое целое. ... Единственное преимущества, которое может дать компания других людей с подобными проблемами, — уверенность каждого, что преодоление трудностей в одиночку — это как раз то, что ежедневно делают все остальные, — что позволяет укрепить и еще раз поддержать ослабевающую решимость продолжать делать то же самое ... без посторонней помощи». ⁴

¹ Там же.

² Бауман 3. Текучая современность./Пер. с англ., под ред. Ю.В. Асочакова). СПб.: Питер.2008. С. 42.

³ Там же.

⁴ Бауман 3. Текучая современность./Пер. с англ., под ред. Ю.В. Асочакова). СПб.: Питер. С. 43.

Поэтому изучение моделей развития местного самоуправления, предусматривающих возможность участия в государственном управлении людей из различных социальных слоев актуально не только для России, но и других стран, декларирующих свое демократическое развитие.

В модели *центрипетальных* властных отношений в государстве, в отличие от моделей децентрализованного управления, авторы из Бостона видят открывающиеся возможности для участия в государственном управлении более мелких, по сравнению с государством, участников управления: «В противовес теории децентрализма мы предлагаем другую теорию — центрипетализма (Centripetalism), явления, при котором достижения надлежащих результатов государственного управления можно добиться при фокусировании его энергии не от Центра к периферии, а от периферии по направлению к Центру...»¹

В этом смысле ключевым моментом надлежащего государственного правления будет являться, — как они считают, — вовсе не монополизация власти в центре, а, скорее, сила, действующая от разных источников по направлению к центру, коллективное осуществление властных функций на низовых уровнях государственного управления. Ключевые критерии такой модели управления: поиск путей и ресурсов успешной политики и положительных результатов всех участников властного диалога».²

Отметим, что в российских концепциях местного самоуправления осуществление властных функций на уровне низовой демократии вообще не рассматривается, исследуются лишь формы участия, которые не развиты.

Институциональные органы и формы диффузии центрипетальной власти, согласно этим авторам, должны быть *инклюзивными* — то есть, они должны охватывать интересы всех и каждого, служить выразителями их мыслей и идей, включая интересы каждой личности в целом. В обязательном порядке институциональные органы власти должны быть, считают они, *авторитарными* — они обязаны обеспечить эффективно работающий механизм для достижения согласия и договоренностей между членами общества и реализацию таких договоренностей на практике.³

В центрипетальной модели государственного управления правительство рассматривается как *созидающая* сила, через своих избран-

¹ Термин Centripetalism был введен в обращение американским социологом Дж. Брайсом в 1905 г.; он уже употреблялся Л. Коксом в 1990 г. и М. Сартори в 1976 г., применительно к контексту государственного устройства, предусматривающего конкуренцию политических партий в стране. См. об этом: John G., Strom C., C. Mordeno — P. 567.

² Ibid. — P. 570.

³ Ibid. — P. 571.

ных представителей усиливающая способность формируемого им какого-либо политического сообщества для обеспечения совещательных функций, для обеспечения принятия решений и их реализации на практике.

Разумеется, власть и авторитет центрипетального государства основаны на его способности (или неспособности) сплотить воедино самые разные группы людей и самые разные перспективные требования в условиях свободы выбора каждого из них, институализируя таким образом в политическом смысле потенциальный конфликт с ними. Авторы подчеркивают огромное значение открытой публичной политики, которая должна доносить населению ценностные составляющие местного самоуправления, к которым не может остаться равнодушным ни один гражданин. Тогда центральная и территориальная власть будут легитимны в сознании людей. Они пишут: «Сила такой власти заключается в убеждении, а не в принуждении... Политическое управление в таком обществе реализуется опосредованно, через избранных представителей на разных уровнях рассредоточения власти в обществе».¹

Центрипетальная модель государственного управления, утверждают авторы, акцентирует свое внимание на том, как свести в единую точку суверенитета самые разные течения и ответвления государства и общества. Политическое управление в таком обществе реализуется опосредованно, через избранных представителей на разных уровнях рассредоточения власти в обществе.

По их представлению, центрипетальные институты власти имеют под собой широкую социальную базу: их корни глубоко пронизывают многие слои общества. Благодаря наличию такого рода институтов производится некое агрегирование интересов самых разных социальных субъектов, составляющих общество. Частные интересы при этом конвертируются в различные идеологии; идеологии конвертируются в обращения и призывы, выражающие общие (генерализованные) интересы социальных групп. Таким образом, центрипетальные институты поощряют поиск «платформы» общих интересов и доводят их реализацию до процесса авторитарного принятия решений в Центре.

Отметим, что модель «вертикальная», но основное значение её в том, что принятие решений идет «снизу вверх». Модели такой вертикали в исследованиях российского местного самоуправления просто нет. Голос избирателя, а не вето государства — вот что ставится в такой модели во главу угла и является девизом центрипетальной теории политического управления. Авторы представляют себе систему центрипетального устройства государства себе в виде пирамиды — с большим основанием и вершиной, на которую замыкаются мириады связей, пронизывающих эту пирамиду, проходя вверх, вниз и в по-

¹ Ibid. — P. 570.

перечном направлении. Центрипетальные институты образуют, таким образом, замкнутый (законченный) набор репрезентативных и легитимных органов — от муниципального управления до Президента.

Конструкция в виде пирамиды лучше всего передает суть центрипетализма. Извиняемся за «корявый» перевод, но авторы об этой пирамиде пишут следующее: «Она способна собрать воедино у своего основания канализированные интересы, идеи и личностные субъекты, которые устремлены вверх, чтобы встретиться в одной единственной точке вершины этой пирамиды, где «делается политика»... Такого рода пирамида позволяет придать нужное направление большому числу самых разнообразных неформальных каналов для коммуникации. Через эти каналы, — например, через специальные комиссии, консультации в корпоративном стиле, ... разного рода слушания, через деятельность омбудсменов, референдумы на муниципальном уровне и т.д., — можно услышать скрытые послания общества, то есть те интересы, идеи и личные мнения, которые не укладываются четко в партийные рамки»¹.

Таким образом, центрипетальная конструкция власти работает и по вертикали, и по горизонтали, а местное самоуправление является в ней одной из платформ корпоративных интересов граждан. В активизации влияния местного самоуправления авторы видят резерв увеличения эффективности политического управления в стране.² Центрипетальным институтам следует «стимулировать и поощрять «корпоративистский» стиль организации интересов, начиная с уровня местного самоуправления, где интересы свободны от государственно-го и партийного контроля, но:

а) соотнесены и выстроены по одной оси с интересами политических партий,

б) находят свое отражение и в широких «пиковых» ассоциациях, а также,

в) инкорпорированы в квази-официальном качестве в процессе политического творчества. Центрипетальным институтам следует помогать продвигать «коллегиальный» стиль принятия решений... В конце концов, центрипетальным институтам центральной власти следует способствовать созданию поддерживающего их авторитет режима работы публичного администрирования на местах».³

Таким образом, концепция центрипетального политического управления Дж. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено предусматривает в себе наличие:

¹ John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005 — P.P. 567.

² John G., Strom Tacker C., Mordeno C. — P.P.567—568.

³ Ibid. — P. 580.

- а) интериоризации и учета широких общественных интересов;
- б) реализацию тенденции к централизации (авторитарности) власти;
- в) рассмотрение местного самоуправления как партнера центральной государственной власти, от которого зависит ее авторитет.

Отсюда следует, что муниципальное самоуправление в современном демократическом государстве является одним из многих центрипетальных институтов власти. Оно имеют под собой широкую основу, через него происходит разносторонний учет и интерпретация интересов жителей муниципальных образований. Местное самоуправление, согласно концепции центрипетального устройства государства Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено, является демократическим институтом, обеспечивающим поиск платформ общих интересов населения отдельного муниципального образования в контексте государства.

Модель центрипеталистского политического управления привлекла наше внимание потому, что трактует местное самоуправление в качестве «одного из источников силы, действующей от разных источников по направлению к центру, при коллективном характере осуществления властных функций в государстве»¹ Избиратели, *согласно такой модели, рассматривают государство не как некую угрозу их гражданскому обществу, а как союзника или партнера по участию в управлении демократическим государством.* Таким образом, в соответствии с центрипеталистской моделью государственной власти Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено, местное самоуправление представляет собой:

- социальный институт, устанавливающий барьеры против злоупотребления властью на государственном уровне; против утверждения амбиций некоторых политических лидеров; против диктатуры, которая предположительно может быть институционально установлена большинством, против непродуманного и не учитывающего общественные интересы усиления государства, означающего ослабление гражданского общества и прав граждан;

- муниципальное самоуправление в демократическом государстве представляет собой институциональный орган управления, *инклюдированный* интересы каждой личности в целом;

- муниципальное самоуправление в демократическом государстве является важным фактором поддержания авторитета государственной власти;

- местное самоуправление представляет собой конструкцию, способную канализировать интересы, идеи и личностные субъекты различной политической направленности в направлении высших уровней государственной власти;

¹ Ibid. — P. 572.

■ местное самоуправление в состоянии придавать нужное направление большому числу самых разнообразных формальных и неформальных каналов для коммуникации официальной власти с гражданами своего муниципального образования, например, через специальные комиссии, консультации в корпоративном стиле, разного рода слушания, деятельность омбудсменов, референдумы на муниципальном уровне и т. д.

В качестве «конструкции, способной канализировать интересы, идеи и личностные субъекты различной политической направленности»,¹ местное самоуправление в центрипеталистской теории государства должно отвечать следующим критериям:

- как институциональный орган власти — для обеспечения эффективно работающего механизма достижения согласия и договоренностей между акторами власти разных уровней и разными членами муниципального образования и реализацию их договоренностей на практике оно должно быть *авторитарным*;

- в качестве местного органа власти, ближе всех находящегося к своим избирателям, оно должно обладать «корпоративистским» стилем организации интересов, «инкорпорированных в квази-официальном качестве в процессе политического творчества на местах, начиная с уровня интересов отдельной личности, свободной от коэрцитивного государственного и партийного контроля».²

Создатели теории «диффузии власти» в демократическом государстве утверждают, что их центрипетальная модель реформирования государства открывает дополнительные возможности к широкому участию населения в управлении государством на всех уровнях власти, начиная с муниципального. Тем самым Г. Джон, С. Стром Тэкер и К. Мордено подчеркивают приоритетную роль местного самоуправления в развитии народовластия.

3.2. Коммуникативная модель местного самоуправления

В контексте нашего исследования представляет интерес коммуникативная модель местного самоуправления. Р.С. Вуд — американский социолог отмечает решающую роль местного самоуправления в эффективности государственной политики.³ Во главе угла его концепции — динамическое изменение и взаимодействие органов местного самоуправления с социальными институтами общества и населением территории. Констатируя, что история федеральной по-

¹ Ibid. — P. 580.

² Ibid. — P. 581.

³ См.: Wood R. S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Publik Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006. — P. P. 13—35.

литики США представляет собой непрерывный период постоянно возрастающих корректировок политики на разных уровнях управления и в разных управленческих корпорациях, он указывает на динамику отношений населения и его властной корпорации, местного самоуправления, в системе современной демократической власти.

По Р.С. Вуду, многие социальные подсистемы (Subsystems) располагают сегодня в США очень большим влиянием в политике — судебная власть, Палата Конгресса, Президент, наделенный надлежащими полномочиями от большинства избирателей, и бюрократия, выполняющая «не только вспомогательные функции»¹. Однако, замечает автор, все их властные преимущества в какой-то момент могут быть нейтрализованы путем определенного давления и с помощью повышенного внимания государства к электорату на уровне муниципального самоуправления.²

Тем самым косвенно автор сообщает о довольно простой в техническом отношении возможности *оказания государством заметного властного воздействия на избирателей* через их муниципальное самоуправление как подсистему государственного управления.³ З. Бауман полагает, что возникает новая форма власти, порывающая с традиционным методом управления на основе правил и соглашения с народом и использующая в качестве своего главного рычага. Он полагает, что человек может быть поставлен в зависимость от институциональных сил, о существовании которых он даже не подозревает, но, в любом случае на его плечи ложится тяжесть расплаты за принятие или не принятие ими решений.⁴

Другой вывод, вытекающий из концепции осуществления власти в современном демократическом государстве Р.С. Вуда, относится к зависимости государственной власти в демократическом государстве от подсистемы местного самоуправления. Коммуникативные теории управления, развивающиеся в настоящее время в отечественной социологии, как и зарубежные, акцентируют внимание на самом взаимодействии, но не на его следствиях. Как правило, когда речь идет об управлении «имплицитно предполагается, что есть субъект и объект управления, то есть анализ ведется в рамках «субъектно-объектной парадигмы». В действительности это не так. Во-первых, данная парадигма предполагает, что имеет место воздействие субъекта на объект. Такая формулировка вытекает из смысла самого понятия управление, то есть целенаправленное воздействие. Иными словами, мы мыслим в терминах коммуникативного обмена, взаимодействия сущностей

¹ Ibid. — P. 15.

² Ibid. — P. 18.

³ Wood R.S. — P.P.13—15.

⁴ См.: Бауман З. Индивидуализированное общество./Предисловие к русскому изданию. М. 2002.

одного порядка. Отсюда — такое распространение концепций управления, в основе которых лежит понятие *взаимодействия*, то есть изменение одного объекта под воздействием другого субъекта. При этом из анализа взаимодействия исключается сама возможность *изменения, трансформации* обеих взаимодействующих сторон. Подобное понимание управления похоже на манипулирование с техническими объектами, где одна «команда» (указ, директива) вызывает ожидаемое и однозначное изменение объекта воздействия».¹

Главным же в концепции местного самоуправления Р.С. Вуда является акцентирование его эмоциональной и физической близости от избирателей, обуславливающих особую роль местного самоуправления в системе современной демократической власти.

Так же, как и модель муниципального самоуправления Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено, концепция подсистемы местного самоуправления Р.С. Вуда отличается обоснованием приоритетной роли местного самоуправления в развитии народовластия. Если к особенностям муниципального самоуправления в теории «диффузии власти» в центрипетальном государстве Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено относится «агрегирование им большого числа разнообразных формальных и неформальных каналов для коммуникации официальной власти с гражданами своего муниципального образования,»² то, согласно модели подсистемы местного самоуправления Р.С. Вуда, местное самоуправление также может представлять собой один из каналов коммуникации государства с избирателями муниципальных образований, однако, эта его функция используется, скорее, по инициативе и потребности государства, нежели исходит от подсистемы местного самоуправления. Тем самым в модели местного самоуправления Р.С. Вуда оно является более пассивным, чем в модели центрипетального государства Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено.

Следует отметить, что коммуникативное пространство является лишь одним из измерений социального пространства управления. «В настоящий период в отечественной науке все актуальнее встает вопрос о месте и роли несовпадающих по объему коммуникативных и инструментальных отношений в оптимизации различных процессов жизнедеятельности общественных институтов и групп реформируемого российского общества. В свое время отечественными и зарубеж-

¹ Яницкий О.Н. Расширение сферы познания проблем управления./Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзевских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А. В. Тихонов (отв. ред), Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Н. Н. Никс, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова (ученый секр.), В. В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014. С. 100.

² John G., Strom Tacker C., Mordeno C. — P.P. 224—226

ными учеными проводились серьезные исследования, в ходе которых отмечалось положительное влияние коммуникативности лишь на жизнестойкость группы, и в свою очередь — влияние инструментальных отношений на продуктивность ее деятельности. Однако точка в данном вопросе еще не поставлена, и сегодня в стране вновь наблюдается тенденция мягкого «вторжения» коммуникации в профессиональную среду. Она выражается и в осуществлении поиска путей преодоления конфронтации между коммуникативностью и инструментальностью, в том числе с помощью анализа пограничных ситуаций между эмоциями и интеллектом в развитии и в отношениях, результатом которого является продуцирование крайне спорных категорий, наподобие коммуникативной управляемости, эмоционального интеллекта».¹

Обе модели политической власти, Г. Джона, С. Строма Тэкера и К. Мордено, и Р.С. Вуда, рассматривают *местное самоуправление как орган, обеспечивающий коммуникацию официальной политической власти и граждан*. Помимо этого, они обе содержат в себе утверждения о существовании в современном государстве новых ресурсов его демократизации за счет *более широкого участия населения в его управлении на всех уровнях власти, начиная с муниципального*. Напомним, что одной из первых моделей местного самоуправления в качестве института социальной эмансипации, была марксистская модель Парижской Коммуны.²

Вывод американских исследователей местного самоуправления о значимости его коммуникативной роли в системе институтов современной демократии не оспаривают, а с помощью других теоретических и методологических аргументов подкрепляют И. Богумил и В.Ян из ФРГ. Свое определение местного самоуправления (*kommunale Selbstverwaltung*) они пытаются вывести из понятия общины (*Kommune*).

В этой модели в центре внимания коммуникативная роль местного самоуправления. *Коммуникативная роль местного самоуправления в системе институтов современного демократического государства выражается через постоянно изменяющееся соотношение добровольно выполняемых задач местного самоуправления и задач, выполняемых им по поручению государства*. Адресатом коммуникативной

¹ Пашенко В.В. Проблема измерения социального пространства управления в социологии./Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзеvских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред), Е.М. Акимкин, В.С. Богданов, А.В. Жаворонков, А.А. Мерзляков, Н.Н. Никс, Е.И. Рабинович, В.А. Шилова (ученый секр.), В.В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014. С. 240.

² См.: Маркс К. Классовая борьба во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат.

деятельности местного самоуправления и государства постоянно являясь жители муниципальных образований.

В переводе с латыни, объясняют Й. Богумил и В. Ян, слово «Коммуна», наряду со словом «Gemeinde», обозначает общину. В таком современном федеративном государстве, как ФРГ, с помощью этого понятия обозначаются сегодня в качестве отдельных самоуправляемых единиц муниципальные образования или города, а также города окружного (областного) подчинения и более крупные округа.¹

Изучая местное самоуправление, германские исследователи прибегают к *анализу правовых аспектов его существования*. С юридической точки зрения, самоуправляемые образования (коммуны) представляют собой *субъекты публичного права*. В рамках законодательства ФРГ муниципальные образования реально являются гарантами местного самоуправления, отдельным самостоятельным уровнем в управленческой структуре демократического государства.

Помимо местного самоуправления, по Й. Богумилу и в.Яну, в ФРГ имеются также нижестоящие локальные уровни федерального и земельного управления (например, таможня, полиция, служба трудоустройства или по сбору налогов).² *Мы видим любопытную деталь, которая недостаточно изучена в отечественной науке: законы местного самоуправления распространяются не только на территорию, но и на профессиональные группы.*

Достоинна внимания и концепция **динамической секвентальной децентрализации государственного управления**, развиваемая в контексте теории общины. Если Й. Богумил и В. Ян анализируют, в принципе, *статичную* модель местного самоуправления, то в концепции местного самоуправления *Т.Дж. Фалетти*, вытекающей из его теории *секвентальной децентрализации государственного управления*,³ ее автор исходит из *динамического*, изменяющегося характера политической власти в современном западноевропейском государстве. В своей теории секвентальной децентрализации государственного управления,⁴ для эмпирической проверки гипотез которой Т.Дж. Фалетти исследовал принципы его государственного реформирования в Перу, Аргентине и Бразилии конца 90-х годов.

Он предлагает рассматривать местное самоуправление в качестве корпоративного актора системы государственной власти, *который*

¹ См.: Bogumil J., Jahn W. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

² Ibid. — S. 82.

³ См.: Faletti T.G. Sequential Theory of Dezentralization. // American Political Science Review. NY: Cambridge University Press. Vol.99 No.3, 2006 — P.P. 343—362.

⁴ Ibid — P. 344.

постоянно получает от государства изменяющийся набор полномочий и компетенций. Т.Дж. Фалетти разрабатывает типологию реформ децентрализации государственного управления, отличающихся друг от друга последовательностью передачи властных функций и полномочий из центра на места. По Т.Дж. Фалетти, в моделях секвентальной децентрализации государственного управления местное и региональное управление выступают, по сравнению с государством, пассивными акторами властных отношений. *В пассивной роли местного и регионального управления при реформировании государственного управления автор видит потенциально бесконечные предпосылки его новых реформ, источником которых, согласно его теории, является государство.* Автор утверждает, что спектр полномочий и компетенций пореформенного местного и регионального управления представляет собой варьирующийся набор политических предпочтений, изучение которых дает возможность прогнозировать дальнейшее направление реформ взаимодействий Центра и более низких уровней управления.¹

Из теории секвентальной децентрализации государственного управления Т.Дж. Фалетти вытекает определение местного самоуправления, учитывающее принципы его реформирования в современном государстве.

Согласно нему, в качестве корпоративного актора системы государственной власти, местное самоуправление выполняет, скорее, пассивную роль в своем реформировании, постоянно получая от государства изменяющийся набор своих полномочий и компетенций.

Реформы местного самоуправления отличаются друг от друга последовательностью перераспределения властных функций и полномочий из центра на места. Предпосылки новых проводимых государством реформ местного и регионального управления Т.Дж. Фалетти видит в пассивности этих уровней власти при получении от государства варьирующегося набора своих политических предпочтений. Точку зрения Т.Дж. Фалетти на пассивную роль современного местного самоуправления в реформах политического управления не разделяют в рассмотренной нами выше концепции муниципального самоуправления его коллеги Г. Джон, С. Стром Тэкер, К. Мординено из университета Бостона,² а на пассивность местного самоуправления в решении выполняемых им задач по поручению государства указывают, как мы также установили ранее, Й. Богумил и В.Ян.³ Тем не менее, тезис Т.Дж. Фалетти о пассивной роли местного самоуправления в ходе его

¹ Faletti T. G. Sequential Theory of Dezentralization. // American Political Science Review. NY: Cambridge University Press. Vol.99 No.3, 2006 — P.P. P.350.

² John G., Strom Tacker C., Mordeno C. — P.P. 224—226.

³ Bogumil J., Jahn W. — S. 84.

реформирования государством обращает внимание на совершенно новую черту местного самоуправления, которая практически не была выражена в классических концепциях К. Маркса и М. Вебера, и весьма «вяло» отмечалась в других концепциях, основанных на современных теориях государства и его интеракций с другими политическими акторами.

Речь идет о способности местного самоуправления постоянно реформироваться, точнее, о его способности воспринимать свое реформирование, проводимое государством.

Таким образом, вклад Т.Дж.Фалетти в теорию местного самоуправления состоит в формулировании им принципа его *пассивной, или, точнее сказать, дисциплинированной, реформируемости*. Кроме того, из этого утверждения Т.Дж.Фалетти следует, что в качестве пассивного интерактора государства местное самоуправление *нуждается* в своем постоянном реформировании государственной властью. Социокультурные особенности самоуправляющихся сообщества Т. Дж. Фалетти не рассматривает.

3.3. Социокультурная модель местного самоуправления У. Андерсена

Теория У. Андерсена базируется на обосновании социокультурной сущности местного самоуправления демократического государства, что он и пытается раскрыть в своей теории муниципальных образований¹.

Суть его взглядов в следующем. По У. Андерсену, на протяжении столетий муниципальное образование или община (*Gemeinde*) представляла собой уровень, на котором отдельный индивидуум непосредственным образом «сталкивался с публичными (общественными) проблемами». Исследуя генезис муниципальных образований, автор обращается к историческим формам общинного строя в германских государствах: прусскому городскому самоуправлению, подобным формам управления в южнонемецких государствах, а также к имеющимся в большом количестве и разнообразии формам местного самоуправления в современной ФРГ. Местное самоуправление в Германии, особенно после ее поражения в войне против Наполеона, способствовало активизации гражданской активности населения за счет предоставления ему права исполнения публичных обязанностей и создания для экономически самостоятельных граждан германских государств локально ограниченного пространства для выполнения этих

¹ См.: Andersen U. *Gemeinde/Kommunale Selbstverwaltung*. // Andersen U., Woyke R. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 5. Auflage, Opladen: Leske+Budrich, 2003 — S. S. 196—227.

публичных обязанностей по месту жительства, — утверждает автор.¹ Это исходное условие самоуправления — объединение свободных германских граждан в их своего рода анклав в сословном монархическом государстве, по мнению автора, внесло существенный вклад в традиции местного самоуправления, понимаемого в то время как социальное образование, рекуррентное общине и противостоящему ей государству своего времени.²

В этом понимании местного самоуправления, в соответствии с веберовской традицией,³ оно представляется в качестве *инструмента обороны (защиты) общины от государственного управления*. При этом, по У. Андерсену, местное самоуправление в сельской местности в целом, по сравнению с городским самоуправлением, было чрезвычайно отсталым, а в городском самоуправлении граждански-правовое и избирательное право ограничивало участие в нем большинства граждан.

Вслед за М. Вебером⁴ У. Андерсен констатирует, что во время индустриализации распространение задач местного самоуправления пошло за собой усиление специализации образованных профессиональных (освобожденных) специалистов по управлению в противовес деятельности местного самоуправления на общественных началах в глубокой древности. В качестве особого этапа в развитии института местного самоуправления У. Андерсен выделяет этап законодательного закрепления прерогатив местного самоуправления. В Германии Веймарская республика привела к демократизации и местного самоуправления, которое теперь гарантировалось в законодательных рамках согласно ст. 127 Веймарской Конституции. По У. Андерсену, в национал-социалистском Третьем рейхе в 1935 года были не только устранены традиционные формы управления Германского общинного уложения, но и отменено местное самоуправление.

Но, все-таки после поражения во Второй мировой войне общины (территории) остались единственными способным к функционированию уровнем управления в Германии и положительно зарекомендовали себя в борьбе германского населения за выживание, обеспечивая его необходимыми продовольствием и иными жизненно-необходимыми услугами. У. Андерсен.⁵ констатирует, что

¹ Ibid. — S. 198.

² Ibid. — S. 199.

³ См.: Weber M. Begriff und Kategorien der Stadt. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980 — S. S.727—741.

⁴ Andersen U. Gemeinde/Kommunale Selbstverwaltung. // Andersen U., Woyke R. Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. Auflage, Opladen: Leske+Budrich, 2003. — S.199.

⁵ Ibid.

западные державы-победительницы развивали местное самоуправление не только из практических соображений, но и поддерживали политическое строительство «снизу»; особенно англосаксонские оккупационные власти. Они рассматривали местное самоуправление в качестве «школы демократии», — в традициях местного самоуправления как института социальной эмансипации.

Вкладом У. Андерсена в теорию местного самоуправления является не только его расширенная интерпретация «близости власти к гражданам через их участие в местном самоуправлении», но и его оригинальный вывод о зависимости степени самоуправляемости муниципальной образования от его величины (численности граждан на его территории). Он сообщает, что величина общины по численности жителей может варьироваться в сегодняшней ФРГ нескольких сотен до миллиона. По его мнению, во многих смыслах величина общины является решающим фактором для эффективности управления нею.

Различная сила управляемости в общинах различной величины играет существенную роль в том, что местное самоуправление либо остается локальным, либо включается в систему межобщинного уровня управления.¹ Лишь в наиболее крупных городах, не являющихся административными центрами, оба эти уровня управления, муниципальный и межобщинный (межмуниципальный) сливаются воедино. В разделении полномочий уровней управления межмуниципальные объединения (объединения муниципальных образований) выполняют межобщинные задачи и координируют управляемость входящих в них общин (отдельных муниципальных образований). Кооперация между общинами и образование на их базе более крупных союзов общин с присущими им особыми задачами по самоуправлению может принимать, по У. Андерсену, различные формы.²

В свою концепцию местного самоуправления У. Андерсен включил, также, как Й. Богумил и В. Ян,³ изучение задач муниципальных образований в контексте государственной политики. По У. Андерсену, задачи общин отличаются по различным критериям. Одним из важнейших критериев является степень свободы принятия решений органами ее местного самоуправления. Затем, в соответствии с традициями деятельности общин, их задачи можно разделить на 1) задачи, охватывающие сферу ее собственных компетенций; 2) задачи, выходящие за пределы ее компетенций, в частности, государственные поручения (задания). Таким образом, У. Андерсен разделяет задачи самоуправления на:

1) на добровольно выполняемые (в области культурной политики, например, поддержка местных театров);

¹ Ibid. — S. 204.

² Ibid. — S. 199.

³ Bogumil J., Jahn W. — S. 86.

2) определенные законом обязательные для выполнения поручения (например, в области молодежной политики). При этом в последнем случае вид исполнения задания общиной отличается степенью их масштабности. При выполнении отдельных поручений государства (например, при надзоре за промышленной деятельностью) муниципальное образование руководствуется его указаниями. Особый тип заданий, стоящих перед общиной (например, надзор над производственной сферой) образуют обязательные государственные поручения муниципальному образованию. Очевидно, что типология задач местного самоуправления У. Андерсена в принципе совпадает с ее критериями у его коллег Й. Богумила и В. Яна,¹ что объясняется общностью предмета их социологического исследования — местного самоуправления современной ФРГ.

Однако на этом сходстве их моделей местного самоуправления заканчивается. У. Андерсен, в отличие от Й. Богумила и В. Яна, считает необходимым отразить в своей модели *организационное расчленение администрации муниципального образования*. По У. Андерсену, структура органов его управления дифференцируется по предметным признакам выполняемых им задач.²

Напомним, что наличие дифференцированности деятельности в органах местного самоуправления констатировалось еще на заре социологии К. Марксом в его модели Парижской Коммуны, сообщаям о ее мероприятиях политической, идеологической и экономической направленности,³ а также М. Вебером, изучавшим структуру муниципальной власти в средневековой Венеции.⁴

Несмотря на то, что задачи местного самоуправления в ходе исторического развития общественных отношений претерпели значительные изменения, по мнению У. Андерсена, принципиальным в этом смысле остается то, что муниципалитет продолжает оставаться тем уровнем гражданского общества, который стоит ближе всего к гражданам и который постоянно находится в центре внимания постоянно меняющихся требований к политике. Его задачи простираются от обеспечения социально-экономического развития и создания местных общественных инфраструктур и коммуникаций до комплексного планирования развития на уровне муниципальных образований.

Ключевыми понятиями, которые характеризуют весь объем выполняемых задач муниципальных образований, по У. Андерсену, являются

¹ Ibid. — S. 205.

² Ibid. — S. 197.

³ См.: Маркс К. Гражданская война во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979.

⁴ См.: Weber M. Die Typen der Herrschaft. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980 — S. S. 580—624; S. S. 759—760.

ся следующие: *социальное обеспечение (детские сады, больницы, дома престарелых), образование (школы, учреждения народного образования), организация досуга граждан (спортивные сооружения, комплексы для отдыха и т. п.), стимулирование развития экономики и утилизация промышленных и бытовых отходов (технопарки, центры новых технологий, утилизация мусора).*

По данным автора, в современной ФРГ примерно 2/3 государственных инвестиций приходится именно на уровень местных муниципальных образований. Они, по замечанию У. Андерсена, уже хотя бы по этой причине представляют собой фактор, которым в политике нельзя пренебрегать и который является весьма важным для экономики хотя бы с точки зрения ее конъюнктуры. По У. Андерсену, последний фактор имеет большое значение, прежде всего, для муниципальных предприятий по снабжению населения электроэнергией, газом, водой, общественного транспорта и вывоза бытовых отходов.¹

У. Андерсен дает многомерную картину деятельности местного самоуправления, упоминая при этом и об имеющих место на этом уровне власти *конфликтах*. Заметим, что концепция местного самоуправления Й. Богумила и В. Яна даже не упоминает о конфликтах, существующих между этим уровнем власти и другими в государстве. Однако, именно на муниципальном уровне, отмечает У. Андерсен, *имеется постоянный («тлеющий») политический конфликт в смысле разграничения государственного и частного сектора экономики, с определенной цикличностью претерпевающий изменения*. При этом, согласно У. Андерсену, речь ведется не только о том, выполнять или не выполнять государственное поручение (заказ). То есть, имеется в виду не форма его выполнения (муниципализация или приватизация), а, скорее, дело в том, *каким образом* (с помощью муниципальных или частных предприятий) и в какой именно правовой форме (акционерное общество, товарищество с ограниченной ответственностью) это будет реализовано, поскольку именно эти моменты оказывают особое влияние на возможности получения и сборов налогов муниципалитета, а также на возникающих в этой связи издержки и затраты муниципального образования.

Ключом для решения такого рода задач, как для частных участников этого процесса, так и по отношению к более высоким уровням организации государственной власти, является *принцип дотационности*, который даже и для современных муниципальных образований с достаточной степенью их экономической и политической независимости является достаточно актуальным,² — утверждает У. Андерсен. Своим выводом об экономической подоплеке конфликтов на уровне местного самоуправления он обозначает еще один его специфиче-

¹ Andersen U. — S. 196.

² Ibid. — S. 203.

ский элемент, существование которого другие его современные исследователи «упустили из виду», *муниципальную экономику*. Правда, К. Маркс также упоминал в своих работах о Парижской Коммуне о ее экономических мероприятиях,¹ но современная концепция местного самоуправления У. Андерсена включает в себя экономическую проблематику в совершенно новом аспекте: он сообщает о самостоятельности органов современных муниципальных образований в выборе ими организационно-правовой формы расположенных на их территории предприятий, подчеркивая зависимость эффективности муниципальной экономики от избранной местным самоуправлением формы своей экономической деятельности.

Тем самым исследователь из ФРГ делает попытку обоснования независимости местного самоуправления через его самостоятельную экономическую политику в муниципальном образовании. Реализация модели У. Андерсена позволяет, на наш взгляд, обеспечить практически в полном объеме, настоятельные потребности населения, соответствующую инфраструктуру и, говоря словами З. Баумана, «две полезные вещи от «общественной власти» — соблюдение справ человека, что означает позволить каждому идти своим собственным путем, и предоставление возможности каждому делать это в спокойной обстановке ... путем обеспечения физической и имущественной безопасности человека, изоляции фактических или потенциальных преступников в тюрьмах и очистки улиц от грабителей, извращенцев, нищих и всех других разновидностей неприятных и недоброжелательных чужаков».²

У. Андерсен делает вывод об особо сложном характере управляемости органов современного местного самоуправления, ввиду социокультурной динамики и постоянно изменяющихся рамочных условий его взаимодействия с другими акторами власти в результате непрерывного реформирования.³ Как мы уже упоминали, на ту же особенность современного местного самоуправления, на его непрекращающееся реформирование «сверху», указывают Т.Дж.Фалетти,⁴ Й. Богумил и В.Ян.⁵ Другие ученые — Х. Нассмахер,⁶ Ф. Берг,⁷ а также С. Ремер-

¹ Маркс К. Гражданская война во Франции. С. 450.

² Бауман З. Текучая современность./Пер. с англ., под ред. Ю.В. Асочакова). СПб.: Питер. С. 44.

³ Andersen U. — S. 202.

⁴ Faletti T. G. — P. 343.

⁵ Bogumil J., Jahn W. — S. 81.

⁶ Nassmacher H. Transformationsprozesse aus regionale und lokaler Perspektive. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 1994 — S. S. 1—1.

⁷ Berg F. Transformation der kommunalen Verwaltungsinstitutionen in Stadt und Kreis Strausberg. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 1994 — S. S. 181—239.

Хиллебрехт даже относит адаптацию современных органов местного самоуправления к постоянному реформированию к основным критериям их управленческой культуры.¹

В своем анализе самоуправления современного муниципального образования У. Андерсен, так же, как и его соотечественники Й. Богумил и В.Ян,² акцентирует *правовые аспекты* его моделей. Однако, если Й. Богумил и В.Ян строят свою концепцию местного самоуправления на нормах федерального законодательства ФРГ, то их коллега У. Андерсен в тех же целях подробно изучает региональное законодательство ФРГ по местному самоуправлению, а также многочисленных уставы отдельных муниципальных образований. В своей *типологии уставов* современных муниципальных образований в Германии, У. Андерсен приводит *критерии* типов современного местного самоуправления своей страны:

- соотношение между избираемыми местными представителями власти и назначаемыми лицами в административном управленческом аппарате;

- вид и выбор тех или иных органов власти (правления); разграничение сфер и полномочий между муниципальным Советом и главами административных органов (главами администраций);

- процедура и условия выбора административных органов и их глав; разделение или же слияние «верха» Совета и «верха» Совета, а также собственно форма администрирования («монократическая» или «коллегиальная»).

³

Как нам представляется, глубоко дифференцированная типология местного самоуправления У. Андерсена заслуживает весьма высокой оценки. По большому объему эмпирических данных, имеющих отношение к местному самоуправлению, его изучение У. Андерсеном сравнимо с масштабом изучения М. Вебером разнообразных форм корпоративного самоуправления,⁴ хотя, конечно, по уровню генерализованности выводов веберовская социология остается недостижимой для большинства современных социологов, включая самого У. Андерсена.

Обобщая огромное количество эмпирических данных, связанных со структурами, функциями, прерогативами, историей и сегодняшним днем муниципальных образований и ФРГ и их самоуправлением, социолог выделяет сигнификантные признаки предмета своего исследова-

¹ См.: Römer-Hillebrecht S. Verwaltungskultur. Ein holistischer Modellentwurf administrativer Lebensstile. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. — S. 62.

² Bogumil J., Jahn W. — S. 84.

³ Andersen U. — S. 196.

⁴ См. об этом в: Weber M. Die Typen der Herrschaft. — S. S.759—760; Weber M. Kollegialität und Gewaltenteilung. — S.159; Weber M. Stände, Klassen, Religion. — S.306; Weber M. Kollegialität und Gewaltenteilung. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S. 158.

дования, раскрывающие, различные аспекты «близости к гражданам» местного самоуправления (Bürger Nähe):

- *пространственная близость к гражданам*: по сравнению с высшим уровнем принятия политических решений, государством, местное самоуправление обладает более значительным преимуществом в завоевании доверия избирателей к себе, релятивизированным, конечно, величиной общины. Так, например, доверие граждан к своему местному самоуправлению **в больших городах относительно меньше, чем в маленьких**;¹

- *предметная близость к гражданам*: это — аспект близости муниципального образования к гражданам, к их проблемам, а также, заинтересованность граждан в эффективности решений органа их самоуправления. Аспект предметной близости граждан к органу местного самоуправления подчеркивает знание населением особенностей решения проблем муниципального образования «на месте», причем, с позиций их артикуляции гражданами общины. *Даже в случае некомпетентности граждан общины в решении поставленных перед муниципалитетом задач, последние обязательно нуждаются в их последующей публичной дифференциации при решении этих задач на уровне местного самоуправления.* Однако, предполагаемая «близость» граждан самоуправляемой территории к решению вопросов «на месте» чаще всего оказывается кажущейся, чем реальной, так как многие комплексные проблемы управляемой территории, как, например, городское планирование, невозможно решить, не прибегая к опыту и знанию непрофессионалов, замечает У. Андерсен.²

- *социальная и персональная близость к гражданам*: этот аспект местного самоуправления относится к единству социокультурного поля властвующих и подвластных, к социальному микроклимату муниципального образования, созданию в нем особого доверия во взаимоотношениях граждан территории и к аппарату ее самоуправления. От этого аспекта зависит стиль политической дискуссии граждан по месту жительства и реализация их шансов по участию в местной политике. Как правило, замечает У. Андерсен, граждане и их представители в местной политике довольно тесно контактируют друг с другом, и опасность «отчуждения» одних от других является довольно низкой, а спектр политической партисипации населения на этом уровне управления достаточно широкий;³

- *эмоциональная близость к гражданам*. Имеется в виду довольно высокая готовность граждан к территориальной самоидентификации и связанная с этим их гражданская активность. Но при этом остается

¹ Andersen U. — S. 204.

² Ibid. — S. 203.

³ Ibid. — S. 204.

важным, что связующие элементы общины испытывают на себе внимание многих факторов, таких, например, как высокая мобильность некоторых членов самоуправляемой территории воспринимается большинством ее членов негативно.¹

В приведенном выше определении социальной и персональной близости муниципальной власти к гражданам У. Андерсен относит этот аспект местного самоуправления к социальному микроклимату муниципального образования, созданию в нем особого доверия во взаимоотношениях граждан территории и к аппарату ее самоуправления.

С нашей точки зрения, «эмоциональная и персональная близость» граждан к муниципальному самоуправлению не только определяет стиль их «политической дискуссии» по месту жительства, но, как нам представляется, воплощаясь в активном участии граждан муниципальных образований в их самоуправлении, «эмоциональная и персональная близость граждан к власти» способствует формированию в них чувства уважения и сопричастности к государству в целом как к партнеру по властным взаимоотношениям с их самоуправлением. На эти же чувства уважения и сопричастности к государственной власти граждан, вовлеченных в местное самоуправление, указывает и Р.С. Вуд, заостряя свое внимание в разработанной им типологии государственного реформирования на этой особенности отношений граждан муниципальных образований к их самоуправлению. Американский исследователь предлагает государственным органам учитывать эти чувства охваченных местным самоуправлением граждан при проведении политических мероприятий (реформ, выборов) даже более высокого уровня, чем региональный или местное самоуправление, рассматривая инструментализацию локального патриотизма в качестве дополнительного ресурса государственной политики.²

В итоге, всесторонне изученное на большом количестве примеров современных муниципальных образований и принципов их управления местное самоуправление, по У. Андерсену, отличается следующими признаками:

- местное самоуправление представляет собой уровень власти, на котором отдельный индивидуум непосредственным образом «сталкивается» с публичными (общественными) проблемами;

- местное самоуправление создает условия для активизации гражданской активности населения в локально ограниченном пространстве для выполнения их публичных обязанностей по месту жительства;

- в традициях местного самоуправления как института социальной эмансипации современное местное самоуправление служит

¹ Ibid. — S. 203.

² Wood R. S. — P.P.13—15.

населению муниципального образования в качестве «школы демократии»;

- в развитии института местного самоуправления в качестве особого этапа выделяется этап законодательного закрепления прерогатив местного самоуправления;

- величина общины является решающим фактором для эффективности управления нею. Различная сила управляемости в общинах различной величины играет существенную роль в том, что местное самоуправление либо остается локальным, либо включается в систему межобщинного уровня управления;

- задачи современных муниципальных образований следует рассматривать в контексте государственной политики;

- задачи местного самоуправления отличаются по различным критериям. В соответствии с традициями деятельности общин, их задачи можно разделить на 1) задачи, охватывающие сферу ее собственных компетенций; 2) задачи, выходящие за пределы ее компетенций, в частности, государственные поручения (задания);

- одним из важнейших критериев самостоятельности муниципальных образований является степень свободы принятия решений органами ее местного самоуправления;

- местное самоуправление предусматривает организационное расчленение администрации муниципального образования. Его структура дифференцируется по предметным признакам выполняемых им задач;

- местное самоуправление предусматривает различные аспекты его «близости к гражданам»: пространственная, предметная, социальная и персональная близость местного самоуправления к гражданам;

- в деятельности местного самоуправления, как и в других сферах социальной жизни, имеются разнообразные конфликты;

- на муниципальном уровне имеется постоянный латентный политический конфликт при разграничении государственного и частного сектора экономики, с определенной цикличностью претерпевающий изменения;

- самостоятельность органов самоуправления современных муниципальных образований проявляется, в числе прочего, в самостоятельном выборе организационно-правовых форм расположенных на их территории предприятий;

- существует зависимость эффективности муниципальной экономики от избранной местным самоуправлением форм их экономической деятельности;

В определении самоуправления современного муниципального образования У. Андерсена мы обнаруживаем как рефлексию классических концепций местного самоуправления, так и новизну в понимании исследователем его актуальных черт, проблем и процессов.

К “классическим” элементам определения местного самоуправления У. Андерсена мы бы отнесли его определение муниципального самоуправления как “школы демократии,” явно напоминающее тезисы К. Маркса и М. Вебера, относящиеся к значению самоуправления граждан по месту их жительства в качестве института их социальной эмансипации.¹

В соответствии с веберовской традицией исследования *смысла* местного самоуправления У. Андерсен пытается заново *переосмыслить самостоятельность* современного местного самоуправления. Если веберовская модель средневекового городского самоуправления включала в себя во-первых, гарантии *самостоятельной* физической защиты граждан своего муниципального образования и во-вторых, гарантии *самостоятельного* обеспечения своим горожанам экономических и некоторых (через избирательное право в орган их самоуправления) свобод,² то в начале ХХI века самостоятельность муниципального самоуправления, по У. Андерсену, понимается, *прежде всего* (то есть, во-первых!), *как свобода выбора организационно-правовой формы расположенных на территории его муниципального образования предприятий.*³

По У. Андерсену, современное муниципальное образование свободно самостоятельно выбирать модель городской экономики, ориентируясь при выборе ее модели на свои, местные потребности, традиции, условия, опыт хозяйствования и т.д. Экономическая самостоятельность муниципального образования, по У. Андерсену, периодически ставится государством под сомнение,⁴ поэтому важным признаком современного местного самоуправления является *наличие его постоянного латентного политического конфликта при разграничении государственного и частного секторов экономики; с определенной цикличностью претерпевающим изменения.*

Тезис о постоянном характере конфликта муниципального образования и государства, практически «диктующего» основные направления развития государственной политики и экономики в стране в целом, имеющегося в модели современного самоуправления У. Андерсена, в известном смысле противоречит его же утверждению о новом, экономическом, значении самостоятельности местного самоуправления при выборе организационно-правовых форм его муниципальных предприятий.

¹ См. об этом: Маркс К. Классовая борьба во Франции. — с.с. 202—204, а также: Weber M. Die Typen der Herrschaft. — S.759—760

² См.: Weber M. Begriff und Kategorien der Stadt. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980 — S.727—741.

³ Andersen U. — S. 204.

⁴ Ibid. — S. 206.

Как нам представляется, вывод, следующий из обоих противоположных, казалось бы, утверждений У. Андерсена относительно самостоятельности местного самоуправления, может быть только таким: *самостоятельность современного местного самоуправления в области экономики ограничивается выбором им организационно-правовых форм предприятий, расположенных на его территории на период, определяемый политикой государства*. Тем самым и наш вывод, и, частично вывод самого У. Андерсена в отношении самостоятельности муниципального самоуправления, в генерализованном виде *подчеркивает его темпоральный характер*. Кроме того, попытка У. Андерсена обосновать новое понимание муниципального самоуправления преимущественно с экономической точки зрения, по нашему убеждению, ведет к ослаблению других аспектов (прежде всего, политического) в его модели. В самом деле, ведь У. Андерсен признает, что самостоятельность местного самоуправления в выборе экономической модели своих предприятий ограничивается действующим *государственным законодательством*, а организационно-правовые формы предприятий, расположенных на территории муниципального образования, изменяются, сообщает У. Андерсен, также на *«период, определяемый политикой государства»*. Тем самым, в его модели самоуправления открыто признается *зависимость этого уровня управления от государства*, причем не только в экономическом отношении, а в законодательном. В другом своем тезисе, объясняющем причины сложности руководства современным муниципальным образованием, социолог упоминает в числе причин, осложняющих руководство местным самоуправлением, *«постоянно изменяющиеся рамочные условия его взаимодействия с другими акторами власти в результате непрерывного реформирования»*.¹

Очевидно, что генеральное реформирование местного самоуправления законодательно обосновывает и проводит не само по себе местное самоуправление, а государство, и этот признак местного самоуправления, как уже упоминалось, отмеченный в свое время еще М. Вебером, в наши дни углублен целым рядом моделей,² уже рассмотренных нами выше. Однако У. Андерсен, в отличие от своих коллег из США, не осмеливается открыто назвать местное самоуправление относительно (или: ограниченно) самостоятельным, пытаясь обосновать его автономию инициативой муниципалитетов в приватизации расположенных на его территории предприятий. В итоге, *основанное лишь на возможностях применения органом самоуправления эконо-*

¹ Andersen U. — S. 202.

² Nassmacher H. — S. S.1—17; John G., Strom Tacker C., Mordeno C.- P.P. 224—226; а также: Faletti T.G. — P. 343.

мического законодательства, обоснование самостоятельности современных муниципальных образований У. Андерсена оказывается малобудительным.

В концепции местного самоуправления У. Андерсена рассматривается еще один его аспект, отличающий его модель от других. Речь идет о тезисе У. Андерсена об *управляемости* современных муниципальных образований. По его утверждению, чем меньше величина муниципального образования, тем легче им управлять; такое небольшое «управляемое» муниципальное самоуправление, по У. Андерсену, действительно остается локальным, местным. Другое дело — крупные муниципальные образования, состоящие из многих менее крупных общин (входящие в разного рода межмуниципальные образования): по поводу их управляемости исследователь высказывает сомнения. К сожалению, он не разъясняет, что он понимает под «управляемостью» муниципального образования и почему его величина определяет степень ее управляемости.

Специфической особенностью концепции местного самоуправления У. Андерсена является включение в нее категории администрации местного самоуправления. Опираясь на свой сравнительный анализ уставов муниципальных образований ФРГ, У. Андерсен делает вывод о том, что организационная структура администрации муниципального образования дифференцируется по типам выполняемых им задач. К сожалению, на этом утверждении изучение У. Андерсеном структуры руководящих органов местного самоуправления заканчивается, продолжая имеющийся в его концепции муниципального самоуправления ряд недоказанных им тезисов, не «поднявшихся» выше уровня научных гипотез.

Однако, наряду с недостатками его теоретической модели, в ней содержатся утверждения, *отличающиеся, если сравнить с отечественными теориями самоуправления, научной новизной и значительно расширяющие наше представление о характере местного самоуправления в современном демократическом государстве.* К ним относятся, например, развернутые тезисы У. Андерсена, касающиеся его определения «близости муниципального самоуправления к гражданам муниципального образования». Социолог раскрывает это определение в различных аспектах, имеющих социокультурный характер: 1) пространственном, 2) предметном, 3) социальном и персональном, 4) эмоциональном.

Аспект пространственной, а также социальной и персональной близости местного самоуправления к гражданам, понимаемый У. Андерсеном как его более значительное, по сравнению с государством, преимущество в завоевании доверия избирателей к себе, не является открытым им его нового уникального свойства. Этот момент глубже раскрыт в моделях современной политической власти Г. Джона,

С. Строма Тэкера и К. Мордено¹ и Р.С. Вуда² (согласно которым через местное самоуправление государственная власть взаимодействует с избирателями, и наоборот). Но остальные аспекты «близости местного самоуправления к гражданам», действительно, до сих пор не включались в аналитические модели. Как нам представляется, социокультурный подход в сочетании с количественными методами социологического исследования способствовал углублению сформулированных У. Андерсеном тезисов о *предметной и эмоциональной близости местного самоуправления к гражданам муниципального образования*.

Как уже отмечалось, в концепцию местного самоуправления У. Андерсена введена в качестве *актора политики самоуправления административная структура муниципального образования*, организационная структура которой дифференцируется «по типам выполняемых им задач»³. Однако, как мы установили, на этом утверждении изучение У. Андерсеном структуры руководящих органов местного самоуправления заканчивается.

Другой исследователь местного самоуправления ФРГ, Ф. Берг,⁴ наоборот, в центр своей модели местного самоуправления поместил структуру его руководящих органов, изучая трансформацию органов местного самоуправления в одном из муниципальных образований ФРГ, ранее входившего в состав ГДР. При этом предметом его сравнительного анализа стала именно структура руководящего органа городского самоуправления до вхождения названного муниципалитета в состав ФРГ, и после того: «На уровне округа Штраусберг были изучены структурные изменения, связанные с осуществлением поставленных перед ними задач и кадровые изменения, хотя и не в такой мере дифференцированно, как на уровне городской администрации. С другой стороны, на этом уровне проанализированы основные направления организации отделов и служб местного самоуправления и хода реформы местного самоуправления в этом административном образовании.»⁵ Исследование структуры местного самоуправления, проведенное Ф. Бергом, ограничивалось анализом трансформационных процессов структур, задач и кадрового состава администрации г. Штраусберг в период с октября 1989 г. до октября 1992 года

Автор пытался выйти за рамки простого перечисления общеизвестных, предписанных законами ГДР и ФРГ, задач местного самоуправления, и попробовал предложить свой более точный социокультурный анализ фактов и данных в целях раскрытия проблематики «пространства социального феномена местного самоуправления». Таким образом, его иссле-

¹ John G., Strom Tacker C., Mordeno C. — P. 226.

² Wood R.S. — P. 14.

³ Andersen U. — S. 204.

⁴ Berg F. — S. 181.

⁵ Ibid. — S. 182.

дование отвечает критериям социологического эмпирического исследования единичного социального феномена местного самоуправления, которое следует рассматривать как вклад в более обширную программу изучения трансформаций институтов местного самоуправления.

В качестве методов социологического исследования германским социологом применялись, в первую очередь, метод анализа документальных материалов (контент-анализ), направляемые интервью, а также стандартизированные интервью. Хотя метод анализа документальных материалов (контент-анализ) и преобладал в исследовании Ф. Берга, и даже открыл ему возможность выдвижения гипотез, выходящих за рамки его исследования, однако лейтмотив его исследования определили 18 направляемых интервью с сотрудниками аппарата городского самоуправления. Их анализ объединил пеструю мозаику различных мнений в общую картину трансформационно-институциональных процессов, выявляющую противоречия и конфликты трансформирующегося местного самоуправления. Содержащаяся в интервью информация исследователем была перепроверена, насколько это представлялось ему возможным, через другие информативные источники. По словам Ф. Берга, это было необходимо, потому что интервьюируемые хотя и обозначили тенденции и проблемные ситуации, но, что вполне естественно, от них нельзя было ожидать информации той степени точности, требуемой для научного исследования.¹ Выводы, к которым пришел Ф. Берг в результате комплексного социологического исследования изменения структуры аппарата городского самоуправления, свидетельствуют о том, что и до 1990 г. ГДР, и после 1990 г. в ФРГ *соответствующие* задачам муниципального образования направления работы органа его самоуправления были отражены через создание и функционирование соответствующих отделов в структуре городской администрации.

По Ф. Бергу, в 1992 г. после выборов в местные органы власти ФРГ функции и задачи местного самоуправления Штраусберга и его округа, являвшихся ранее муниципальными образованиями в ГДР, принципиально изменились. Однако, делает вывод исследователь, несмотря на преобладание в городском представительном органе «левых» партий, получивших возможность выдвижения бургомистра и нескольких руководителей отделов из числа своих рядов, принципы организации местного самоуправления стали определяться соответствующей статьей Конституции ФРГ, а не содержанием их партийной программы, что свидетельствует о превалировании в деятельности органа муниципального самоуправления задач, выполняемых по поручению нового государства, ФРГ.²

В объединенной Германии новые обязанности администрации Штраусберга, введенные в результате политико-административной

¹ Ibid.

² Ibid. — S. 194.

реформы 1992 г., значительно расширили компетенцию его местного самоуправления, считает Ф. Берг. Так, в обязанности пореформенной местной администрации вошло выполнение совершенно новых задач, для выполнения которых были организованы ее новые структурные подразделения, в частности:

- отдел лицензирования, организованный в 1991 году и сосредоточивший вначале свою деятельность на области предпринимательства, в дальнейшем расширивший сферу своего влияния (ранее в ГДР, этими вопросами муниципалитет не занимался);

- паспортный стол и регистрация (эти функции ранее исполняли райотделы народной полиции ГДР);

- отдел планирования градостроительства, планирования квартального градостроительства, планирования коммунального строительства;

- отдел по соблюдению принципов равноправия граждан (во времена ГДР не существовал);

- отдел по надзору за деятельностью детских дошкольных учреждений, находившихся в муниципальной собственности.¹

Доказывая свой тезис об изменении структуры городского самоуправления в связи с изменением выдвигаемых перед ним задач, Ф. Берг устанавливает, что «по сравнению с соответствующими структурами в горсовете Штраусберга в ГДР, в настоящее время значительно расширили сферу своей деятельности следующие подразделения вновь организованного органа местного самоуправления:

- отдел выделения территорий под строительство (во времена ГДР его компетенциями обладал отдел планирования городской администрации);

- отдел местной (муниципальной) промышленности (в него перевели часть сотрудников бывшего муниципального стройтреста);

- отдел кадров, счетная палата, отделы социальной защиты и др.;

- часть производственных подразделений нового органа местного самоуправления Штраусберга была приватизирована, например, водоканал, электросети, газовое хозяйство, служба чистоты и т.д.;

- круг прежних обязанностей отдела здравоохранения администрации значительно сузился — в том числе, и в виду передачи больниц и домов престарелых в другую организационно-правовую форму (публично-частному капиталу);

- приватизация питания в учебных заведениях исключила этот вид обязанностей из прерогативы городского органа самоуправления.»²

Таким образом, гипотеза об изменяемости структуры муниципального самоуправления в зависимости от поставленных перед ним

¹ Ibid. — S. 197.

² Ibid. — S. 239.

задач, выдвинутая ранее У. Андерсеном,¹ полностью доказывается его соотечественником Ф. Бергом в его эмпирическом исследовании от-дельно взятого муниципального образования и его самоуправления.

Согласно его данным, в целом, для развития новой структуры управления муниципального образования Штраусберга характерными оказались следующие реформаторские шаги:

- сохранение старой структуры управления городом с октября 1989 г. (мирное объединение ГДР с ФРГ) до июня 1990 года, до выборов в новую городскую администрацию;

- отставка главы прежнего самоуправления и делегирование его полномочий одному из его заместителей. Переформирование персонального состава администрации после выборов;

- ликвидация отделов, возглавляемых заместителями бывшего бургомистра по экономике и планированию, по торговле и обеспечению продовольствием, по общественному порядку, экологии, сельскому и водного хозяйства; по делам молодежи и физической культуре;

- расширение полномочий отдела финансов новой администрации;
- реструктурирование отдела градостроительства;

- передача части полномочий ряда бывших отделов администрации частично-предпринимательским структурам (например, водоснабжение, торговля, туризм, жилищно-коммунальные услуги и т.д.)

Исследователь установил источники реализации реформы местного самоуправления в изучаемом им муниципальном образовании. Процесс реструктурирования городской администрации Штраусберга сопровождался качественными кадровыми изменениями. Из 14 руководителей администрации, стоявших в октябре 1989 г. у истоков реформы местного самоуправления Штраусберга, к октябрю 1992 г. в его структуре сохранили рабочие места четверо. Тем самым, персональная (кадровая) эффективность городского самоуправления сохранилась.

Анализ местного самоуправления Ф. Берга ориентировался на изучение его реформирования, а не на поиск его категориального определения. Тем не менее, германский социолог внес определенный вклад в исследование свойств структуры городского самоуправления как органа власти. Сама по себе замечательна его попытка с помощью социологических методов количественного анализа проанализировать работу аппарата городского самоуправления до и после его реформирования. Смущает, однако, скромная репрезентативность опроса — в выборку Ф. Берга вошло 15 респондентов. Но, отметим, на Западе вообще не тяготеют к широкомасштабным исследованиям. Зато в лучшую сторону она отличается в смысле своей гомогенности — Ф. Берг проинтервьюировал руководителей *всех* подразделений городской администрации.

¹ Andersen U. — S. 202.

Его интерпретация интервью подтверждает гипотезу У. Андерсена *об изменении форм управления городом в зависимости от поставленных перед местным самоуправлением задач*. Кроме того, на примере отдельного муниципального образования Ф. Берг доказал *незначительное влияние партийной принадлежности сотрудников аппарата городского самоуправления на проведение его политики*.

Конечно, этот вывод, скорее всего, справедлив только в отношении данного, небольшого муниципального образования в ФРГ; по отношению к муниципальным образованиям другой величины или страны, например, его бы требовалось уже доказывать заново. Однако уже сама постановка такой гипотезы отличает исследование местного самоуправления Ф. Берга от других, снова заставляя нас вспомнить о самых первых, марксистских концепциях муниципального самоуправления, в которых оно рассматривалось как поле партийно-политических контroversий.

Кроме того, труд Ф. Берга представляет для нас особый интерес как пример смелого использования количественных методов в социологическом анализе местного самоуправления. Вместе с другими современными исследованиями местного самоуправления публикация германского социолога дополняет его модели, имеющиеся в классической социологии.

Наш анализ классических и современных концепций предмета исследования затронул лишь некоторые из них. Несмотря на это, он позволяет выделить сигнификантные признаки местного самоуправления, имеющие значение для определения предмета нашего анализа. Согласно нашим выводам, местное самоуправление представляет собой один из институтов управления обществом, возникший на определенной ступени его развития при перераспределении монократической власти в пользу других политических акторов. В этом смысле правомерно говорить о местном самоуправлении и как об институте социальной эмансипации (К. Маркс), и как об институте корпоративной имплементации политической власти в государстве (М. Вебер и др.).

Местное самоуправление *может* (как Парижская Коммуна у К. Маркса), *но не обязательно должно* (по М. Веберу, У. Андерсену, Ф. Бергу и др.) представлять собой орган проведения политики одного (нескольких) классов (слоев населения, социальных корпораций). Местное самоуправление выполняет одинаковые функции во многих странах мира (по К. Марксу, М. Веберу и др.). Самоуправление муниципального образования работает на принципах инклюзии широких общественных интересов его жителей. Тем самым, его следует рассматривать с одной стороны, *в качестве партнера центральной государственной власти*, от которого зависит ее авторитет (согласно Г. Джону, С. Строну Тэкеру, К. Мордено и др.); с другой стороны, *в качестве проводника интересов жителей муниципального образования* (по Р. С. Вуду, У. Андерсену и др.)

► ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Построение социологической теории местного самоуправления — задача сложная. Как многие специальные социологические теории, социология местного самоуправления — междисциплинарная область знания, которая требует привлечения системного подхода, методологии социологии организации, правовых, социокультурных и иных подходов.

Мы столкнулись с целым рядом неисследованных применительно к местному самоуправлению проблем, разработка которых крайне необходима для теории и практики демократических преобразований в России. Среди этих проблем: настоятельная необходимость исследования особенностей функционирования местного самоуправления в постиндустриальную эпоху, неисследованность соотношения политики и морали по отношению к местной власти, отсутствие социологической теории публичной политики, в поле которой и разворачивается континуум политических действий совмещенных с ценностями частной морали. Неисследованным остается также процесс политической социализации в контексте различных демократий, и др. Вместе с тем успехи или неуспехи этой социализации зависят от (неисследованных в отечественном общественном сознании) коллективных представлений. Этот комплекс проблем, без решения которых невозможна социология местного самоуправления, может быть дополнен недостаточностью исследования проблемы рационального выбора применительно к местному самоуправлению в контексте страны, региона. Мы попытались обозначить в самых общих чертах «абрис» некоторых теоретических подходов к исследованию местного самоуправления, а значит — наметить перспективы дальнейшего исследования этого феномена.



▶ ЛИТЕРАТУРА

1. Andersen U. Gemeinde/Kommunale Selbstverwaltung. // Andersen U., Woyke R. Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5.Auflage, Opladen: Leske+Budrich, 2003.
2. Berg F. Transformation der kommunalen Verwaltungsinstitutionen in Stadt und Kreis Strausberg. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 2007.
3. Bogumil J., Jahn W. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
4. Drankourt M. Quand la „societe civile“ entre en politique. A propos des outrages respectifs des anciens ministeres francais Francis Mer et Luc Ferry. // Futuribles. Analyse et perspective. Revue mensuelle. Paris, №307, Avril 2005.
5. Faletti T.G. Sequential Theory of Dezentralization. // American Political Science Review. NY: Cambridge University Press. Vol.99 No.3, 2006.
6. Geertz C. What Is a state If It Is Not a Sovereign: Reflections on Politics in Complicated Places. // Current Anthropology. Circulation Manager. Illinois: The University of Chicago Press, V.45, №5, December 2004.
7. Hefeker C., Michaelova K. Can process conditionality enhance aid effectiveness? The role of bureaucratic interest and public pressure. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.122, N 1—2, 2005.
8. Holcombe R. G., Lacombe D.J. Factors underlying the growth of local government in the 19th century United States. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N 3—4.
9. John G., Strom Tacker C., C. Mordeno. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. // American Political Science Review, NY, Cambridge University Press, Vol.99, No.4, November 2005.
10. Kiefer D. Partisan stabilization policy and voter control. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.122, N 1—2, 2005.
11. Lindholm M., Ryan D., Kadushin E., Saxe L., Brodsky A. «Fighting Back» Against Substance Abuse: The Structure and Function of Community Coalitions. // Human Organisation. Journal of the Society for Applied Anthropology. University of Kansas: Capital City Press. V.63, №3, Fall 2004.

12. Merchant D., Rich P. Prospects for Mexican Civil Society. // Review of Policy Research. Potomac Institute for Policy Studies. Malden: Blackwell. V.22, N1, January 2005.

13. Moreno A. The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain. // Comparative Politics, V.38, No.1 October 2005.

14. Nassmacher H. Transformationsprozesse aus regionale und lokaler Perspektive. // Nassmacher H., Niedermayer O., Wollmann H. (Hrsg.) Politische Strukturen im Umbruch. B.: Akademie Verlag, 1994.

15. Pech G. Coalition governments versus minority governments: Bargaining power, cohesion and budgeting outcomes. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N 3—4, 2004.

16. Römer-Hillebrecht S. Verwaltungskultur. Ein holistischer Modelentwurf administrativer Lebensstile. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

17. Tanguay G. A., Lanoie P., Moreau J. Environmental policy, public interest and political market. // Public Choice. Contents. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. V.120, N1—2, 2004.

18. Weber M. Begriff und Kategorien der Stadt. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980.

19. Weber M. Die Typen der Herrschaft. // Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980.

20. Wood R.S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Public Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006.

21. Wood R.S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Public Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006.

22. Wood R.S. The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Public Lands. // Policy Studies Journal. Texas: Blackwell Publishing V.34 No.1 February 2006.

23. Акимкин Е.М. Органы местного самоуправления в групповом портрете российской власти./Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзевских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред), Е.М. Акимкин, В.С. Богданов, А.В. Жаворонков, А.А. Мерзляков, Н.Н. Никс, Е.И. Рабинович, В.А. Шилова (ученый секр.), В.В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014.

24. Альтюссер Л. За Маркса / Предисловие Этьена Балибара. М., 2006.

25. Анимациа Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.

26. Бадью А. Мета/Политика: можно ли мыслить политику? Краткий трактат по метаполитике./Пер. с фр. Б. Скуратов, К. Голубович. М., 2005.

27. Барциц И. Н. Конституционная демократия — это свободные выборы плюс интернетизация всей страны./Социологические Исследования, 2013, №9.

28. Безвербная Н. А.. Правовая институционализация новых отношений самоуправления в России. В кн.: Политические и правовые институты/Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. — Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2003.

29. Бродель Ф. Что такое Франция? Книга первая. Пространство и история. М., 1994.

30. Вебер М. Смысл «свободы от оценки» в социологической и экономической науке./Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем./Составитель, общ.ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова. Предисловие П. П. Гайденко. М., 1990.

31. Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания. В кн.: Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем./Составитель, общ.ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова. Предисловие П. П. Гайденко. М., 1990.

32. Вебер М. Образ общества./Пер. с нем. М., 1994.

33. Вышеславцев Б. П. Философская нищета марксизма. М., 2005.

34. Гаджиев К. Современный американский консерватизм: социокультурный аспект./Власть, 2013, №12.

35. Жувенель Б. де «Этика перераспределения» М., 1995.

36. Ильин В. И. Структура гражданского общества российской глупинки: объект управления или субъект самоуправления./Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзеvских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А. В. Тихонов (отв. ред), Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Н. Н. Никс, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова (ученый секр.), В. В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014.

37. Каcтоpиадис Воображаемое установление общества., Пер. с фр. М., 2003.

38. Козер Л. Мастера социологической мысли. Идеи в историческом и социальном контексте. М., 2006.

39. Козырева П., Смирнов А. О границах политического доверия / Власть, 2014, №5.

40. Лебедев В. П. Прав в деталях и велик в своих заблуждениях./Марксизм: pro и contra.- М.: 1992.

41. Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. ПОЛИС, 2000, №1

42. Лыска А. Г. Концепция строительства местного сообщества в работах зарубежных ученых./Социологические Исследования, 2013, №7.

43. Макарычев А. С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // ПОЛИС, 2000. №5.
44. Макиертри Дж. Кризис марксизма: возможно ли его марксистское объяснение?//Политические исследования, 1992, №4.
45. Маркс К. Гражданская война во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979.
46. Маркс К. Классовая борьба во Франции. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979.
47. Маркс К. Критика Готской программы. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979.
48. Маркс К. Маркс — Людвигу Кугельману, 12 апреля 1871 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 2, М.: Политиздат, 1979.
49. Маркс К., Энгельс Ф. Из циркулярного письма А. Бебелю, В. Либкнехту, В. Бракке и др. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979.
50. Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т.т. Пер. с нем. Т. 1, М.: Политиздат, 1979.
51. Масловский М. Анализ власти бюрократии. В кн.: Политическая социология бюрократии. М., 2003.
52. Пажитов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб, 1913.
53. Петров Н. Федерализм по-русски. Pro et contra. Центр и регионы России. 2004. Том 5, №1.
54. Порус В.Н. От критики цивилизации к самокритике культуры./Марксизм: pro и contra., 1992.
55. Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995.
56. Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995.
57. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении неравенства. // Руссо Ж.-Ж. Обобщественномдоговоре. М.:Канон-Пресс-Ц,Терра-книжный клуб, 2000.
58. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении неравенства. // Руссо Ж.-Ж. Обобщественномдоговоре. М.:Канон-Пресс-Ц,Терра-книжный клуб, 2000.
59. Силвермен Д. Некоторые игнорируемые вопросы о природе социальной реальности. В кн.: Новые направления в социологической теории. М., 1978.
60. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни: пер. с англ. Э. Н. Гусинского, Ю. И. Турчаниновой. М., 2005.
61. Слотердаjk П. Критика цинического разума/Перев. с нем. А. В. Перцева. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2001.

62. Токвиль А. Старый порядок и революция./Пер. с фр. М., 1997.
63. Тощенко Ж.Т. Дискуссионные проблемы социологии управления: управление деятельностью или имитация?/Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзевских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А. В. Тихонов (отв. ред), Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Н. Н. Никс, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова (ученый секр.), В. В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014.
64. Тощенко Ж.Т. Экономическое сознание и поведение: четверть века спустя (конец 1980-х — начало 2010 гг.)/Социологические Исследования, 2014, №7.
65. Шнейдер К., Васильева А. Конструирование традиции в России второй половины XVII в.: дискурс власти./Власть, 2013, №12.
66. Шубрт И. Никлас Луман: проблемы коммуникации в рамках функционально-дифференцированного общества./Социологические Исследования, 2013, №1.
67. Щербина В. В. Предмет, статус и проблематика социологии организаций. СОЦ ИС. 2000, №8.
68. Энгельс Ф. Карл Маркс. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979.
69. Энгельс Ф. Письмо А. Бебелю. 18—28 марта 1875 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979.
70. Энгельс Ф. Роль насилия в истории. // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения в 3-х т. т. Пер. с нем. Т. 3, М.: Политиздат, 1979.
71. Бауман З. Индивидуализированное общество./Предисловие к русскому изданию. М. 2002.
72. Яницкий О.Н. Расширение сферы познания проблем управления./Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII—XIII Дридзевских чтений (21—22 ноября 2013 г.)/Редколлегия: А. В. Тихонов (отв. ред), Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Н. Н. Никс, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова (ученый секр.), В. В. Щербина./М.: Институт социологии РАН, 2014.
73. Крюкова Е. В. Демократизация: факторы и эффективность / Власть, 2014, №12.
74. Бауман З. Текущая современность / Пер. с англ., под ред. Ю. В. Асочакова). СПб.: Питер, 2008.
75. Томбу Д. В. Особенности политической социализации человека потребляющего./Власть, 2014, №10.
75. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 г. (под ред. Е. П. Велихова, М. В. Островского). М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАКУРСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРЕТИЧЕСКОМ ЗНАНИИ	4
1.1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СВЕТЕ ТЕОРИИ ОРГАНИЗАЦИЙ	4
1.2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СИСТЕМА ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	13
1.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД	22
ГЛАВА 2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЛАССИЧЕСКИХ ТЕОРИЯХ	28
2.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ Ж.-Ж. РУССО	28
2.2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЦЕННОСТИ СВОБОДЫ В СОЦИОЛОГИЧЕСКОМ УЧЕНИИ К. МАРКСА	46
2.3. М. ВЕБЕР О МУНИЦИПАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ ВЛАСТИ	66
2.4. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ К. МАРКСА И М. ВЕБЕРА	78
ГЛАВА III. ЗАРУБЕЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	88
3.1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ФРАГМЕНТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	88
3.2. КОММУНИКАТИВНАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	96
3.3. СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ У. АНДЕРСЕНА	102
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120
ЛИТЕРАТУРА	121



Научное издание

Т. А. Марченко, Е. Н. Некрасова, Е. Л. Шилкина

**КОНЦЕПТЫ
ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ СОЦИОЛОГИИ
В ИССЛЕДОВАНИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Редактор — Д. В. Нефедов
Верстка и дизайн — ООО «Профпресс»

ООО «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 13-я линия, 34, оф. 407,
тел. (863) 241-37-43, факс (863) 220-38-27, e-mail: profpress@aanet.ru.

Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Сдано в набор 08.12.2014.
Подписано в печать 16.12.2014. Формат 64x80 / 16. Бумага офсетная.
Печать цифровая. Гарнитура MugiadPro. Усл. печ. л. 8. Тираж 50 экз.



9 785905 468308

ISBN 978-5-905468-30-8



9 785905 468308