

ПРОЕКТНЫЕ ПОДХОДЫ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

Современный этап в развитии теоретических основ проектирования институтов местного самоуправления связан с серьезными изменениями социально-экономической и политической ситуации, происшедшими в большинстве западноевропейских стран в последние десятилетия XX в., которые, в первую очередь, были обусловлены начавшимся в 70-е гг. кризисом социального государства. Появилась настоятельная необходимость разработки теоретических концепций местного самоуправления, которые могли бы послужить основой для формирования государственной политики в данной сфере и осуществления соответствующих реформ.

В самом общем виде можно выделить четыре основных проектных подхода к местному самоуправлению, преобладающих в современной политической теории:

1) *локалистский подход*, базирующийся на плюралистической традиции и являющийся в настоящее время своего рода новой «официальной» идеологией местных политических элит;

2) *неомарксистская концепция* местного самоуправления, базирующаяся на классовой оценке современного либерально-демократического общества;

3) *подход с позиций теории общественного выбора*, который применительно к местному самоуправлению присущ широкому спектру «новых правых»;

4) *дуалистический подход*, получивший значительное распространение в академических кругах в 80-е гг. благодаря объединению широкого спектра теоретических представлений, в особенности сочетающих элементы корпоративистского и плюралистического анализа.

Поскольку именно вокруг этих четырех подходов в настоящее время ведутся наиболее интенсивные дискуссии, остановимся подробнее на каждом из них.

Локалистский подход

В основе локалистской концепции лежат классические идеи либеральной демократии, в соответствии с которыми органы местного самоуправления выступают в качестве необходимого института политической системы демократического общества. Начиная с А. де Токвиля и Дж.С. Милля¹, либеральные теоретики рассматривали местное самоуправление как наилучший инструмент для политического образования и воспитания граждан, включающий в себя в качестве основных компонентов участие, дискуссию и просвещение.

Современные приверженцы либерализма модернизируют и развивают классическую традицию. В самом общем виде суть их взглядов сводится к следующим основным аргументам:

1. Принципиальная значимость существования сильной и разветвленной системы местного самоуправления определяется необходимостью распределения легитимной политической власти и вовлечения большого числа людей, проживающих в различных регионах, в процесс принятия решений. Диффузия власти является фундаментальной ценностью в демократическом обществе, и выборные органы местного самоуправления способны воплощать ее на практике.

2. Сила демократии — в разнообразии получаемого властями ответа со стороны граждан, в возможности учитывать интересы, потребности, настроения как можно большего числа людей. Местное самоуправление, учитывая специфику запросов жителей конкретной местности, позволяет в значительной степени решить эту задачу. Институты публичной власти на местах могут учиться друг у друга различным способам удовлетворения таких потребностей, экспериментируя и используя опыт других. Учитывая тот вызов, который бросает время органам управления на всех уровнях, и сложность тех проблем, которые возникают перед ними, подобная способность к инновациям и обучению является жизненно необходимой.

3. Местное самоуправление, имея, по определению, локальный характер, позволяет обеспечить доступность

и быстроту реагирования работающих в его структурах политиков и чиновников на нужды и запросы населения, поскольку «они живут в непосредственной близости к тем решениям, которые они принимают, к тем людям, на жизнь которых они влияют, к тем сферам, чью внешнюю среду они формируют»¹. Меньший размер органов местного самоуправления дает им возможность гибче реагировать на возникающие проблемы. Более открытый характер деятельности этих институтов позволяет оказывать на них более действенное давление тогда, когда становится очевидной их недостаточная готовность удовлетворять интересы и потребности жителей. В целом, гражданам значительно легче оказывать влияние на деятельность местных, а не центральных властей.

4. Органы местного самоуправления имеют большие возможности завоевать доверие общественности. Им легче получить поддержку жителей, поскольку они делают для них зримой возможность выбора, необходимого разумного сочетания возникающих потребностей с имеющимися ресурсами. «Местные органы власти делают процесс управления менее отдаленным и более управляемым, более понятным, предоставляя возможность ясного и сбалансированного выбора степени, до которой люди хотят развивать ценности местного сообщества»².

5. Органы местного самоуправления позволяют обеспечить такое положение дел, когда конфликты, возникающие в территориально определенном сообществе, разрешаются исключительно теми, кого эти конфликты непосредственно затрагивают. Именно данное обстоятельство и позволяет реализовать на практике индивидуальные свободы граждан, обладающие самоценностью в демократическом обществе. Соответственно, вмешательство сторонников партий и групп интересов в разрешение подобных конфликтов должно быть максимально ограничено.

Как видно, локалистская концепция местного самоуправления базируется на плюралистическом подходе к пониманию государства и политики, в основе которого лежит тезис о существовании разнообразия институциональной, социальной и идеологической практики, а

¹ См.: Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении. — Челябинск, 2006; Токвиль А. де. Демократия в Америке. — М., 1992.

¹ Jones G., Stewart J. The Case for Local Government. — London, 1985. P. 6.

² Ibid. P. 7.

также представления о самоценности такого разнообразия. При этом в данной концепции прослеживается как определенная враждебность по отношению к централизованному государству, так и некоторая идеализация органов местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление считается одним из краеугольных камней демократии и изначально рассматривается в качестве сугубо положительного социально-политического феномена, вопрос о необходимости соответствующей адаптации его институтов к общенациональным условиям, а также об их адекватной реакции на изменяющуюся внешнюю среду, как правило, просто не ставится.

Тем не менее, несмотря на указанную идеализацию, далеко не все сторонники локалистской концепции склонны разделять упрощенческий подход к оценке степени влияния граждан на деятельность органов местного самоуправления, и некоторые из них вынуждены признать, что данные институты «не в равной степени открыты для всей общественности, и не все предъявленные к ним требования имеют равный вес»¹. Однако такая ситуация рассматривается как неизбежная и законная в том случае, когда выбор соответствующих требований делается сознательно и открыто избранными населением представителями. Данный аргумент вполне отвечает точке зрения многих приверженцев плюрализма, которые таким же образом признают правомерность реального неравенства влияния различных групп в том случае, если оно отражает различную степень интенсивности, с которой высказываются те или иные предпочтения, но при этом сохраняется потенциальная возможность для мобилизации новых интересов и обеспечивается их доступность.

Оценивая существующую политическую практику, локалисты считают, что на современном этапе успешное функционирование системы местного самоуправления во многом зависит от наличия следующих факторов:

- законодательно зафиксированного распределения ролей между центральными, региональными и местными органами власти;
- наличия местного подоходного налога;

¹ Local Government in the 1990s / Eds.: John Stewart and Gerry Stoker. – London, 1995. P. 135.

– формирования выборных органов местного самоуправления на основе пропорционального представительства;

– сильно выраженной тенденции к формированию так называемых унитарных местных органов власти, то есть к организации одного уровня местного самоуправления.

При этом обычно подчеркивается, что любые институциональные и структурные реформы не принесут желаемого результата, если они не будут подкреплены соответствующими изменениями в стиле управления, который в соответствии с современными концепциями менеджмента должен базироваться на приверженности к открытости, постоянному стремлению к новым знаниям и инновациям, поскольку ключевая задача состоит в том, чтобы обеспечить гибкое реагирование местных органов власти на потребности и желания жителей.

Следует отметить, что среди сторонников локалистской концепции нет абсолютного единства во взглядах. Соглашаясь с тем, что местное самоуправление подразумевает существование множества индивидуальных систем, каждая из которых имеет собственные характеристики, они достаточно серьезно расходятся в интерпретации взаимодействия этих систем с внешней средой, в частности с центральными органами власти. В этой связи можно выделить по крайней мере три весьма различные точки зрения, сводящиеся к моделям *принуждения* (Дж. Джонс, Дж. Стюарт¹), *взаимозависимости* (Р. Родс²) и *управления* (Дж. Чэндлер³). Придерживаясь общей для неоплюрализма идеи о неравномерности распределения политической власти между группами в политических системах современной либеральной демократии, они по-разному оценивают характер этой неравномерности.

Сторонники модели взаимозависимости считают, что центры политической власти находятся в постоянном движении и, соответственно, взаимоотношения между

¹ См.: Jones G., Stewart J. Op.cit.; Stewart J. The New Management of Local Government. – London, 1986.

² См.: Rhodes R.A.W. Control and Power in Central-Local Government Relations – 2nd ed. – Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., 1999.

³ См.: Chandler J.A. Local Government Today. – 3rd ed. – Manchester, U.K.; New York, 2001; Chandler J.A. Public Policy-Making for Local Government. – London; New York, 1988.

центральными органами государства и институтами местного самоуправления зависят от конкретной ситуации. Они утверждают, что определенная свобода от доминирования центра является результатом контроля со стороны местного самоуправления над процессом определения и осуществления политики. Насколько успешно это будет реализовано на практике, зависит от способности местных органов власти распоряжаться находящимися в их ведении ресурсами. В целом же сложность межорганизационной политики и сети политических коммуникаций, характерных для центра, никогда не даст ему возможность установить полный контроль над органами местного самоуправления. Даже если существующие институты будут ликвидированы, центр все равно окажется в определенной зависимости от тех организационных структур, которые займут их места. Сколько бы ни хотели центральные органы власти изменить правила игры, до тех пор, пока местное самоуправление существует и продолжает нести политическую ответственность за свою деятельность, полного контроля над ним не будет.

Сторонники модели принуждения признают изменчивость баланса сил в условиях распределения политической власти в обществе, однако считают, что перевес всегда остается на стороне центра, а предоставление определенной самостоятельности местному самоуправлению в решающей степени зависит от доброй воли государства. Тем не менее у местных органов власти остаются возможности для маневра с целью избежать доминирующего контроля «сверху»: в условиях постоянного давления они могут спасти себя путем совершенствования менеджмента, повышения эффективности и результативности своей деятельности, но для этого необходим сознательный выбор со стороны тех, кто возглавляет эти институты.

Наименее оптимистичное видение будущего — у сторонников модели управления, которые убеждены в том, что в силу несбалансированности политической системы и концентрации ресурсов в руках центра мощь государственной власти такова, что органы местного самоуправления вряд ли способны что-нибудь ей противопоставить.

Таким образом, в первых двух моделях роль институтов местного самоуправления достаточно активна и

в значительной степени определяется их способностью инициировать процесс управления переменами, в третьей же они, по существу, оказываются бессильными на фоне могущества государственной власти.

Оценивая локалистскую концепцию местного самоуправления в целом, необходимо обратить внимание на ряд ее слабых моментов,

При всей значимости демократии на местном уровне едва ли целесообразно абсолютизировать ее самоценность. Вызывает сомнение и практический смысл достаточно жесткого противопоставления интересов институтов власти в центре и на местах. В реальной политической жизни достаточно трудно представить себе ситуацию, когда центральное правительство какого-либо стабильного демократического государства позволило бы органам местного самоуправления постоянно и вызывающе действовать вопреки общезначимым интересам.

Возникают закономерные вопросы и связи с далеко не всегда находящей свое подтверждение на практике чрезвычайной убежденностью сторонников данной концепции в справедливости функционирования политического механизма на уровне муниципальных образований, а также в том, что выборные органы на местах адекватно отражают интересы и потребности жителей. Кроме того, вполне очевидно, что локалисты склонны преувеличивать и легкость проведения реформ в системе местного самоуправления, делая акцент на способности самих муниципальных властей делать соответствующий сознательный выбор. Как минимум, представляются весьма сомнительными надежды на то, что местные профессионалы-управленцы и представители политических партий, имеющих большинство в выборных органах, исключительно из соображений сознательности уступят принадлежащую им власть и отойдут от сложившейся практики использования своего влияния в отстаивании определенных групповых интересов, предполагающей сохранение неравенства, существование которой в реальной жизни признается и самими локалистами.

Вместе с тем указанные спорные моменты не означают, что локалистская концепция, базирующаяся на плюралистских моделях, в принципе не верна. В данном отношении следует признать, что в политической практике существуют определенные моменты, которые не могут

быть объяснены с ее помощью. Однако это не мешает идеям локализма сохранять свою значительную роль в проектировании политики органов местного самоуправления как в институциональном, так и в процессуальном ее измерении.

Неомарксистская концепция

В основе данной концепции местного самоуправления лежит совершенно иная, чем у локалистов, точка зрения, которая противопоставляется плюралистическим идеям либеральной демократии и исходит из марксистского понимания общественных процессов. Наиболее полно она представлена в работах С. Дункана, М. Гудвина, С. Кокберн и К. Оффе¹.

Внимание неомарксистов сосредоточено, прежде всего, на тех двух основных функциях, которые, по их мнению, выполняет государство в современном обществе: обеспечении выживания капитализма и регулировании классовых конфликтов, выступающих в качестве неотъемлемой характеристики существующего общественного строя. При этом, однако, возникают расхождения в трактовках того, как именно эти функции реализуются на практике: одни авторы склонны рассматривать государство как нечто отдельное от общества, в котором оно функционирует; другие, напротив, полагают, что данный институт не может рассматриваться в отрыве от социальных, политических и экономических условий, в которых он существует.

В современном неомарксизме преобладающим является последний подход. На нем основываются представления о том, что государство вынуждено выступать в различных ролях, каждая из которых имеет определенную значимость для капиталистической системы в целом, частью которой оно является. Отсюда следует и более широкий взгляд на местное самоуправление: если локалисты делают акцент преимущественно на его функции,

¹ См.: *Cockburn C. The Local State: Management of Cities and People.* — London, 1977; *Duncan S.S., Goodwin M. The local state and restructuring social relations: theory and practice // International Journal of Urban and Regional Research.* — 1982. — Vol. 6. — № 2. — P. 157–186; *Duncan S., Goodwin M. The Local State and Uneven Development.* — Cambridge, 1988; *Offe C. Modernity and the State: East, West.* — Cambridge, Mass., 1996.

связанной с предоставлением гражданам необходимого набора социально значимых услуг, то неомарксисты, конечно же, не оставляя вне поля своего зрения эту насущную проблему, одновременно уделяют серьезное внимание организационным структурам данного института публичной власти и той более широкой политической роли, которую он играет в урегулировании классовых конфликтов.

Так, Р. Милибанд утверждает, что органы местного самоуправления играют ключевую роль в регулировании отношений между классами и что конфликты, которые имеют место внутри самих этих органов, в столь же высокой степени связаны с концентрацией привилегий в руках класса капиталистов, как и с конкретными деталями принятия и реализации политических решений¹. Такая модель, основанная на идее преимуществ одного класса над другими, помогает понять, почему система власти на местах приняла именно существующую, а не какую-либо иную форму, и еще раз подтверждает собственно политическую сущность местного самоуправления.

Взяв в качестве особенно яркого примера Великобританию в период правления консерваторов, С. Кокберн достаточно убедительно показывает, как проводившиеся реформы постепенно вели к политической консолидации капиталистов и, соответственно, к тому, что власть отнималась у организаций и людей, в какой-либо степени угрожавших правящему классу, и передавалась тем, чьи установки совпадали с его интересами². Определенную роль в этом процессе сыграла и фрагментация системы местного самоуправления: разделяя право принимать решения и контролировать проводимую политику между множеством конкурирующих друг с другом организаций и групп, правящий класс уменьшал возможности менее консолидированного и относительно бесправного пролетариата осуществить концентрированную атаку на власть капитала. По этой причине способность государства манипулировать принципами построения и формирования институтов местного самоуправления рассматривается в качестве одного из ключевых моментов, позволяющих обеспечить стабильность

¹ См.: *Miliband R. Capitalist Democracy in Britain.* — Oxford, 1982.

² Подробнее см.: *Cockburn C. Op. cit.*

капитализма: в результате проводимых изменений существующая система производства, которая играет ведущую роль в определении направления движения общественной жизни, оказывается защищенной от влияния неэкономических идей и практики и получает относительную свободу действий, снижающую способность оппонентов изменить сложившийся баланс власти. Соответственно, обеспечение подобной свободы представляется для тех, кто сегодня находится у руля государственной власти, в первую очередь чисто управленческой проблемой.

В рамках неомарксистской концепции следует выделить две основные теоретические интерпретации роли и функций институтов местного самоуправления в современном капиталистическом обществе. Это – теория *социальных отношений* и теория *регуляции*.

Согласно первой из них, органы власти на местах играют роль двойного представительства: они выражают и отстаивают преобладающие локальные интересы, но при этом ограничены в своих действиях необходимостью выступать на муниципальном уровне в качестве исполнителей решений, принимаемых центральным правительством. Под давлением из центра, где наибольший вес имеет крупный финансовый и промышленный капитал, институты местного самоуправления могут быть вынуждены интерпретировать общенациональную политику как справедливую и отвечающую необходимости общественного развития, однако в равной степени они должны искать способы представлять проблемы таким образом, чтобы это отвечало ожиданиям и интересам влиятельных в локальном сообществе групп. Эта двойственность и порождает напряженность, нередко перерастающую в конфликт между центром и местными властями.

«Интерпретирующая» и «представительная» роли в деятельности органов местного самоуправления варьируются в зависимости от специфики конкретных локальных сообществ: в одних, например, могут доминировать интересы землевладельцев, тогда как в других решающее влияние может принадлежать представителям рабочего класса, что обусловлено неравномерностью развития капиталистического общества в целом. Органы власти на местах приобретают свойственные им черты и проводят соответствующую политику под влиянием складываю-

щегося в том или ином сообществе баланса классовых, этнических и культурных сил. По мере возрастания скорости социально-экономических изменений становится возможным возникновение и усиление идеологического противостояния между центром и институтами местного самоуправления, выдвигающими альтернативные политические стратегии.

Представляется, что данная теоретическая установка заметно преувеличивает роль местной ориентации граждан в определении приоритетов развития политического процесса. Такая точка зрения во многом не отвечает реальности, свидетельствующей, в частности, о том, что на результаты муниципальных выборов оказывает существенное влияние общая ситуация в стране, деятельность политических партий и средств массовой информации на общенациональном уровне.

В отличие от приверженцев концепции социальных отношений сторонники теории регуляции утверждают, что продолжение существования капиталистической системы не является неизбежным и во многом зависит от развития соответствующих механизмов управления и контроля, способных предотвратить ее коллапс перед лицом все возрастающих по своей серьезности проблем, которые она сама и порождает. Эти механизмы затрагивают функционирование как экономических, так и социальных институтов, а также ценностей, которые положены в основу идеологии существующего общественного строя. Проблема выживания капитализма порождает необходимость изменения форм и способов социально-экономического регулирования в кризисные периоды. Однако это вовсе не означает, что такие изменения происходят автоматически и обязательно ведут к эффективному решению проблем, с которыми сталкивается капитализм: идет процесс поиска, который сопровождается ошибками и противоречивыми шагами, что вполне объяснимо самой сложностью поставленных задач.

С точки зрения теории регуляции реорганизация органов местного самоуправления, включающая в себя также изменения их внутренней структуры, должна представлять собой арену постоянных конфликтов до тех пор, пока не будут найдены экономические и социальные формы их институциональной организации, соответствующие требованиям времени. В целом эти

требования определяются общим направлением движения капиталистической экономики от «фордистской» модели, ориентированной на массовое потребление, социал-демократическую политику и всеобщее обеспечение товарами и услугами как общественным, так и частным сектором, к «постфордистской» модели, характеризующейся приватизацией, гибким производством, децентрализацией, разнообразием и потребительским выбором. Данные изменения в экономической области сопровождаются преобразованиями форм социальной организации и управленческих идеологий, делающих больший акцент на иерархической системе контроля при концентрации всей полноты власти «наверху».

Основное преимущество данного подхода заключается в том, что он раскрывает главную причину процесса постоянных перемен в сфере местного самоуправления, а именно — необходимость трансформации структур и идеологий, ориентированных на уходящую в прошлое экономическую модель. Наряду с этим подчеркивается и такой немаловажный факт, что подобная трансформация порождает конфликт как внутри системы институтов публичной власти, так и между общественным и частным сектором экономики. Кроме того, утверждается, что те изменения в организации и деятельности органов местного самоуправления, которые происходят во многих западноевропейских странах, отнюдь не являются гарантией осуществления задуманного успешного результата, и, соответственно, вполне реален достаточно длительный период «смутного времени», пока не будут найдены адекватные параметры взаимоотношений между экономическими и социальными формами современного капитализма. Наконец, для такого подхода характерна озабоченность переменами, происходящими не только в организационных структурах, но и в идеологии управления, в рамках которых функционирует общественный и частный сектор.

Однако при всей ценности неомарксистской концепции следует отметить, что ее отправная точка — акцент на сохраняющейся классовой природе либерально-демократического государства, которое обеспечивает господство капиталистов, — выглядит далеко не бесспорной. Вызывает определенные возражения и утверждение о том, что органы местного самоуправления отражают

локальные интересы, а центр всегда озабочен лишь потребностями и заботами финансового и промышленного капитала: достаточно вспомнить, что ключевые реформы, послужившие основой для формирования социального государства, которые, естественно, ассоциируются с интересами некапиталистических групп, всегда проводились по инициативе и под руководством центральных властей. Кроме того, на наш взгляд, неомарксистам присуща и чрезмерная озабоченность чисто идеологическими моментами. На практике это нередко приводит к тому, что местные политики, разделяющие данную концепцию, относятся к реализации конкретных идей с определенной небрежностью или недостаточно продуктивно.

Подход с позиций теории общественного выбора

В отличие от локалистской концепции, базирующейся на либеральных традициях, теория общественного выбора является неотъемлемым компонентом доктрины неоконсерватизма. И если плюралистический подход акцентирует свое внимание на группе, неомарксистский — на социальном классе, то в центре внимания неоконсерваторов находится индивид, поскольку любое сознательное социальное действие понимается ими как производное от выбора и деятельности каждого отдельно взятого человека.

В основе данного подхода лежит признание свободы, неравенства и индивидуализма в качестве трех базовых ценностей человеческого бытия. Свобода трактуется в негативном смысле — как отсутствие принуждения, когда людей не заставляют выполнять то, что они без внешнего давления не стали бы делать. Неравенство рассматривается как понимание естественного, природного характера индивидуальных различий, против которого не следует выступать. Индивидуализм представляет собой веру в способность людей как индивидов самостоятельно улучшать свое существование, позитивно влиять на собственную судьбу и, вследствие этого, совершенствовать жизнь общества в целом.

Соответствующая этим ценностям модель поведения получила название «общественного», или «рационального выбора». Она предполагает, что индивиды — это

рационально действующие люди, которые стремятся добиться максимума положительных результатов от следования определенному курсу действий. Кроме того, они эгоистичны и часто узкопрактичны, поскольку выбирают курс действий скорее на основе того, как это затронет в ближайшее время их лично и их семью, чем того, как это скажется на обществе в целом и в более далекой перспективе. Наконец, они имеют четкий набор предпочтений, в рамках которого они легко делают сравнения и определяют приоритеты¹.

Как видно, модель общественного выбора имеет целый ряд черт, схожих с экономической теорией, из недр которой она, собственно говоря, и произрастает. Отсюда — свойственный экономике подход к анализу социально-политических явлений в терминах «рынка», «продавцов» и «покупателей».

Для сторонников данной модели рынок является оптимальным механизмом распределения товаров и услуг, а также принятия решений. По сравнению с ним и государственная бюрократия, и представительная демократия значительно проигрывают, поскольку расходы общественного сектора по своей природе склонны к излишнему росту. Бюрократии на всех уровнях социального управления присуще неодолимое стремление к избыточности используемых финансовых и материальных ресурсов. По мнению некоторых исследователей, такая избыточность может чуть ли не вдвое превышать необходимый оптимум, используемый частным сектором в условиях рынка². Из данных утверждений неизбежно делаются выводы о характерном для государственного сектора дефиците бюджета, по причине которого стоимость общественных расходов ложится тяжким бременем на налогоплательщиков, а нередко и на будущие поколения граждан.

Сторонники концепции общественного выбора, перенося экономические представления в сферу политики, убеждены в том, что современные либеральные демократии устанавливают крайне жесткую структуру политических рынков, ограничивающую условия участия граждан

¹ См.: *Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice.* — New York, 1992.

² См.: *Walzer M. The Communitarian Critique of Liberalism // Political Theory.* — 1990. — Vol. 18. — P. 6–23.

в процессе принятия решений. Именно поэтому они выступают за экспериментирование с альтернативными способами организации в политико-административной сфере и, в частности, обвиняя местное самоуправление в неэффективности, предлагают проведение двух основных реформ институционального характера. Первая из них — это так называемое внешнее контрактное управление, то есть предписываемое местным органам власти из центра осуществление в обязательном порядке открытого тендера на проведение работ, которые традиционно выполнялись структурами, находившимися в ведении самих муниципальных властей. Притягательность данной реформы объясняется тем, что открытая состязательность с частным сектором заставляет местную бюрократию в большей степени раскрыть истинную информацию о стоимости предоставляемых ими услуг и делает возможным сравнение эффективности затрат общественного и частного сектора. Это является весьма важным стимулом для совершенствования работы органов местного самоуправления, поскольку ориентация частных фирм на прибыль и более узкая направленность деятельности делают их более гибкими и эффективными организациями. Кроме того, положительной стороной внешнего контрактного управления является и то обстоятельство, что оно бросает вызов монопольным позициям общественного сектора и, как следствие, оказывает давление на профсоюзов и профсоюзы.

Вторая реформа — это фрагментация существующей местной бюрократии, в результате которой, по замыслу сторонников теории общественного выбора, на смену крупным и неэффективным структурам должно прийти большое число мелких специализированных обслуживающих организаций, позволяющих удовлетворить разнообразные потребности различных групп населения. У налогоплательщика, выступающего в качестве потребителя соответствующих услуг, появится возможность выбрать оптимальное соотношение между уровнем специализации и количеством подобных организаций. Это приведет к возрастанию конкуренции внутри местной бюрократии и позволит разрушить ее монополию в сфере предоставления услуг жителям, что, в конечном счете, послужит усилению общественного контроля и общественного выбора.

Одновременно с предлагаемыми реформами сторонники данной концепции всегда поддерживают любые действия, ведущие к сокращению расходов и численности аппарата органов местного самоуправления, что совершенно логично вытекает из выдвигаемого ими тезиса о стремлении общественного сектора к избыточности ресурсов.

Оценивая в целом проект реформы местного самоуправления, основанный на теории общественного выбора, можно сделать вывод, что он во многом является производным от административных моделей, поскольку выдвигает на первый план повышение эффективности работы институтов власти на местах, основной задачей которых является предоставление жителям определенного набора социально значимых услуг. При этом необходимость существования самих этих институтов обосновывается главным образом тем, что многие такие услуги могут быть гораздо эффективнее предоставлены именно на муниципальном, а не на центральном или на региональном уровне. Подобное рассмотрение ставит легитимность местных органов власти в зависимость от их относительной административной эффективности. Данный подход был весьма точно выражен Н. Ридли, в свое время возглавлявшим министерство окружающей среды Великобритании, в ведении которого находится деятельность муниципальных властей: «Чего хотят люди в целом от органов местного самоуправления, так это того, чтобы они обеспечивали предоставление хорошего качества услуг с максимально возможной эффективностью»¹.

Следует, однако, отметить, что приведенное высказывание обходит стороной принципиальный вопрос о том, насколько эти услуги базируются на действительных потребностях локальных сообществ. Во-первых, органы местного самоуправления, особенно — в унитарных государствах, прежде всего обеспечивают предоставление тех услуг, которые считает необходимыми центральное правительство. Во-вторых, при принятии решений по данному вопросу муниципальные власти сталкиваются с проблемой поиска необходимого ба-

¹ *Ridley N.* The Local Right: Enabling not Providing. — London, 1988. P. 28.

ланса между объемом предоставляемых услуг и местными налогами. Эти два обстоятельства предъявляют к институтам публичной власти на местах различные, причем нередко противоречащие друг другу требования, которые, однако, реализуются через один и тот же административный аппарат.

Кроме того, утверждение о якобы свойственном органам местного самоуправления стремлении к привлечению избыточных для осуществления своей деятельности ресурсов вступает в противоречие с тем фактом, что в программах государственного обеспечения критерий удовлетворения общественно значимых потребностей учитывается в той же мере, что и платежеспособность населения. Также едва ли можно согласиться с присущей сторонникам теории общественного выбора идеализацией рыночного механизма как такового, поскольку он имеет свои внутренние ограничения. В ряде случаев, как показывает практика, рынок может породить неуверенность и нестабильность как среди производителей услуг, так и среди их потребителей. Более того, как наглядно продемонстрировал опыт Великобритании, где консервативное правительство проявило наибольшую приверженность данной концепции и готовность проводить в соответствии с ней крупные реформы, рыночные механизмы в сфере местного самоуправления срабатывали только тогда, когда осуществлялась кооперация между общественным и частным сектором.

У ряда исследователей вызывает определенные сомнения и тезис о том, что бюрократия всегда стремится к максимизации бюджета — для нее скорее характерно стремление к увеличению численности административного аппарата. Есть и такие авторы, которые открыто встают на защиту бюрократии. В частности, Р. Гудин утверждает, что она «ориентирована на выполнение своей миссии, и в основе ее действий лежит чувство удовлетворения своей деятельностью и стремление служить людям»¹. Другие, разделяя мнение о том, что бюрократия стремится действовать преимущественно в своих интересах, вместе с тем отмечают, что сторонникам концепции общественного выбора присуще упрощенное понимание

¹ *Goodin R.E.* Rational politicians and rational bureaucrats in Washington and Whitehall // Public Administration. — 1982. — Vol. 60. — № 1. — P. 23.

возможностей высших должностных лиц управлять подчиненными им департаментами, равно как и недооценка степени остроты столкновения интересов и конфликтов внутри самих аппаратных структур. Следует также признать, что приверженцы данной концепции склонны преуменьшать всю сложность складывающихся на местном уровне организационных и политических взаимоотношений, поскольку они оставляют без внимания тот очевидный факт, что в случае фрагментации бюрократической системы значительно усложняется проблема координации деятельности конкурирующих между собой управленческих подразделений и многократно возрастает опасность взаимного дублирования ими одних и тех же функций.

Создается впечатление, что сторонники теории общественного выбора, выдвигая свой проект, в известной степени забывают о том, что он должен соответствовать реальной жизни. Так, сама по себе идея о праве человека жить там, где деятельность органов местного самоуправления удовлетворяет его в большей степени, едва ли может быть оспорена. Однако далеко не каждый почитает необходимым или даже возможным поменять место своего жительства именно по этой причине. Попытка подогнать действительность под некую умозрительную схему, отрицание существования на локальном уровне ценностей и идеологий, вступающих в противоречие с непоколебимой убежденностью в эффективности рынка, стремление свести все многообразие деятельности институтов публичной власти на местах к рациональным с позиций экономики действиям и тем самым найти простые решения сложных вопросов приводят к тому, что многие специалисты высказывают серьезное беспокойство по поводу увлечения данной моделью и желания взять ее за основу планируемых реформ. Как отмечал американский исследователь И. Маклин: «Трудно понять, почему эту теорию воспринимают в некоторых местах столь серьезно, поскольку ее предположения безнадежно не соответствуют реальному миру местной политики ни в США, ни где бы то ни было еще»¹.

¹ *McLean I. Public Choice: An Introduction.* — Oxford, UK; Cambridge, Mass., 1990. P. 91.

Дуалистический подход

Теоретической основой дуалистического подхода в значительной степени выступают идеи М. Вебера, поэтому его нередко называют «веберинским». Ключевыми моментами разрабатываемых в рамках данного направления моделей местного самоуправления являются неоэлитистская интерпретация выдвигаемых утверждений и особый интерес к организационным структурам, через которые реализуются властные полномочия¹. При этом подчеркивается исключительное значение иерархической природы власти, установления контроля над организациями и проводимой ими политикой, а также над взаимоотношениями между государством и гражданами.

Сторонники дуалистического подхода утверждают, что значимая власть в обществе концентрируется в организациях, которые не только контролируют широкий спектр и существенные объемы ресурсов, но и обладают легитимностью своей деятельности, что, по сути, является недоступным для любого отдельно взятого гражданина. Более того, иерархическая природа власти способствует ее распространению «сверху вниз»: находящиеся «наверху» имеют доступ к «большему объему» легитимных полномочий по сравнению с теми, кто находится «внизу». Это означает не только неравномерное распределение власти, но и неминуемое возникновение элит внутри организаций, даже если существует искреннее стремление избежать этого.

Следует, однако, отметить, что в отличие от идей, выдвигаемых сторонниками теории общественного выбора, данное утверждение вовсе не предполагает обязательной направленности действий доминирующих элит против публичных интересов и лишь указывает на возможность подобного развития ситуации. Элитистское распределение власти может представлять серьезную угрозу только в том случае, если оно не будет контролироваться обществом. Обычное решение данной проблемы состоит в том, что действенная власть сосредоточивается в руках избранных политиков, ответственных, в конечном счете, перед гражданами и наделенных, как предполагается,

¹ См.: *Alford R., Friedland R. Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy.* — Cambridge; New York, 1985.

легитимными полномочиями по контролю над деятельностью административно-управленческого аппарата. Тем самым устраняется риск установления господства невыбираемых и неподотчетных представителей бюрократии, способных по своему усмотрению применять меры принуждения к гражданам, и потери сколь угодно эффективного механизма сглаживания дисбаланса между организованной властью и неорганизованной общественностью.

В рамках данного общего подхода выделяются две наиболее значимые концепции, получившие соответственно название «теории дуалистического государства» (А. Коусон, П. Саундерс¹) и «теории дуалистической политики» (Дж. Булпитт²).

Первая концепция рассматривает институты местного самоуправления в качестве ответвления административного аппарата государства на локальный уровень. В центре ее внимания находятся, с одной стороны, отношения между органами публичной власти и окружающей их внешней социальной средой, а с другой — специфическое разделение политических функций между центральным правительством и местным самоуправлением. Как и теория общественного выбора, данная концепция, носящая ярко выраженный детерминистский характер, изначально отвергает идею независимости муниципальных властей от общенациональных государственных институтов. Отсюда следует утверждение о том, что органы власти на

¹ См.: *Cawson A. Corporatism and Political Theory.* — Oxford, UK; New York, NY, USA, 1986; *Cawson A. Corporatism and Welfare: Social Policy and State Intervention in Britain.* — London, 1982; *Cawson A., Saunders P. Corporatism, competitive politics and class struggle // Capital and Politics / Ed.: R. King.* — London, 1983. — P. 8–27; *Saunders P. Social Theory and the Urban Question.* — 2nd ed. — London, 1986; *Saunders P. The Government Giveth, and the Government Taketh Away: Tax-Welfare Churning and the Case for Welfare State Opt-Outs.* — St Leonards, N.S.W.: Centre for Independent Studies, 2007; *Saunders P. Urban Politics: A Sociological Interpretation.* — London, 1979; *Saunders P. Why study central-local relations? // Local Government Studies.* — 1982. — Vol. 8. — № 2. — P. 55–66.

² См.: *Bulpitt J. Conservative leaders and the 'Euro-ratchet': five doses of skepticism // Political Quarterly.* — 1992. — Vol. 63. — P. 258–275; *Bulpitt J. European question: rules, national modernisation and the ambiguities of primat der innenpolitik // The Ideas that Shaped Post-War Britain / Eds.: D. Marquand, A. Seldon.* — London, 1996. — P. 214–256; *Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation.* — Manchester; Dover, N.H., 1983.

местах на практике не отражают, да и не могут отражать локальные потребности, будучи тесно связанными с высшими эшелонами управления. Соответственно, понятие «автономия» соотносится с особенностями взаимодействия, складывающегося не между местными сообществами и общенациональными институтами, а скорее между государством и господствующими социальными группами, что, в свою очередь, находит свое отражение в неравномерном распределении между различными уровнями власти двух важнейших политических функций — социального инвестирования и обеспечения социального потребления.

Политика социального инвестирования имеет своей целью сохранение производства товаров и услуг за счет поддержания доходности частного сектора экономики. Это предполагает государственное обеспечение соответствующих фирм базовыми сырьевыми материалами и энергоносителями, возможностями использования физической инфраструктуры, включающей в себя автомагистрали, железные дороги и порты, и, помимо этого, предусматривает использование таких механизмов прямой финансовой поддержки, как займы, гарантии справедливости акционирования, субсидии и налоговые льготы. В свою очередь, политика обеспечения социального потребления направлена на оказание помощи различным группам населения, которые по каким-либо причинам не могут удовлетворить свои потребительские нужды через рынок. Данная категория государственных услуг включает в себя материальную поддержку посредством осуществления таких прямых выплат, как пенсии и социальные пособия, а также обеспечения в определенной степени образованием, медицинским обслуживанием и жильем.

Процесс социального инвестирования носит относительно закрытый, корпоративный характер и на практике в значительной мере оказывается вне сферы действия традиционных институтов представительной демократии. Ключевые решения в данной области чаще всего принимаются государственными чиновниками на основе консультаций с влиятельными группами, включающими в себя производителей товаров и услуг, профсоюзов и представителей профсоюзов, которые тем самым получают привилегированный доступ к структу-

рам публичной власти. Напротив, процесс обеспечения социального потребления охватывает намного более широкую сферу конкуренции различных интересов, и здесь влияние выборов, а также деятельности групп давления, оказывающих воздействие как на принятие решений, так и на общественное мнение, по-прежнему остается реальным и эффективным. В данном случае доступ к институтам власти носит более открытый и демократичный характер.

Обычно государство предпочитает осуществлять политику социального инвестирования на общенациональном или региональном уровне, тогда как политику обеспечения социального потребления — на местном. Поскольку приоритетным направлением деятельности муниципальных органов власти становится обеспечение определенной степени благосостояния граждан, политический процесс на данном уровне носит более открытый характер и базируется не столько на классовых различиях, сколько на достаточно подвижных интересах потребительских объединений и групп, руководствующихся прежде всего идеологией удовлетворения социально-экономических потребностей. Таким образом, легитимность местного самоуправления в данном варианте оказывается производной от деятельности локальных политических структур, которые обеспечивают базовые потребности жителей путем предоставления соответствующих услуг.

Признание специфического характера деятельности органов местного самоуправления помогает объяснить те ограничения, которые налагаются на нее центром. А. Коусон и П. Саундерс в этой связи подчеркивают: «Во-первых, функции социального потребления всегда вторичны по отношению к функциям социального инвестирования, поскольку последние жизненно необходимы для поддержания условий, в которых может продолжаться производство. Во-вторых, демократическая подотчетность местному населению обязательно ограничивается корпоративистской стратегией в центре. В-третьих, идеология социальных потребностей вторична в капиталистическом обществе по отношению к идеологии частной собственности»¹.

¹ Cawson A., Saunders P. Op. cit. P. 27.

В наиболее обобщенном виде интерпретация политики институтов публичной власти различных уровней с позиций концепции дуалистического государства представлена в таблице 10.

Таблица 10

Интерпретация политики институтов публичной власти различных уровней с позиций концепции дуалистического государства

Подходы, принципы	Уровень центра или региона	Уровень местного самоуправления	Причина напряженности (контроль центра против местной автономии)
Экономическая функция	Социальное инвестирование	Социальное потребление	Экономические приоритеты политики против социальных
Способ примирения интересов	Корпоративный уклон	Конкурентная борьба	Рациональное управление против демократической подотчетности
Идеологический принцип	Частная собственность	Гражданские права	Прибыль против потребностей

Сущность критики концепции дуалистического государства можно, на наш взгляд, свести к следующим основным аргументам. Во-первых, на практике нередко бывает достаточно сложно определить, на реализацию какой именно функции ориентируется ли то или иное вмешательство институтов власти. Так, например, политика в сфере образования может трактоваться как деятельность, одновременно направленная и на социальное инвестирование в человеческий капитал, и на обеспечение коллективного потребления. Во-вторых, недостаточно убедительным выглядит утверждение о том, что противопоставляемые друг другу две функции государства однозначно определяют различия в степени открытости политики, связанной с их реализацией. В частности, опыт показывает, что политика социального

инвестирования может проводиться в жизнь достаточно открыто, с учетом общественного мнения и проведением публичных дискуссий по ее ключевым моментам. Кроме того, обращает на себя внимание и тот факт, что данная теория, фокусируя свое внимание на проблемах внешней среды институтов власти, практически не рассматривает их внутренние характеристики, в том числе связанные с особенностями деятельности политиков и чиновников соответствующего уровня.

Следует отметить, что концепция дуалистического государства пользуется особой популярностью среди ученых и политиков социал-демократической ориентации и в значительной степени отражает основное противоречие, с которым они традиционно сталкиваются, выработывая свое отношение к местному самоуправлению. С одной стороны, социалистический идеал ориентируется на максимальное вовлечение людей в процесс управления общественной жизнью, а это может быть реально достигнуто только через расширение рамок местной автономии. С другой стороны, перераспределительная направленность действий органов власти в социальной сфере диктует необходимость разработки и внедрения соответствующих общенациональных стандартов, что становится возможным только благодаря проведению достаточно жесткой политики центра, направленной на компенсацию региональных и местных различий из центра.

Идея о существовании фундаментальных различий между деятельностью общенациональных и местных институтов власти находит свое отражение и в концепции дуалистической политики. Однако в ее рамках противопоставляются друг другу проводится не функционально разные формы политики, связанные с инвестированием и потреблением, а политика «высокая», отождествляемая с решением таких наиболее значимых для государства и общества проблем, как экономическое регулирование, законность и правопорядок, социальное обеспечение и т.п., и политика «низкая», которая занимается остальными, «нецентральными» вопросами: городским планированием, сбором и утилизацией отходов, уборкой улиц, озеленением и т.п.¹ Центр принимает на себя ответствен-

¹ См.: *Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom. P. 29–30.*

ность за определение общественных приоритетов и осуществление «высокой» политики, при этом делегируя полномочия по проведению «низкой» политики органам местного самоуправления.

Поскольку именно центр принимает решения о том, какие именно общественно значимые услуги будут отнесены, соответственно, к сферам «высокой» и «низкой» политики, не существует абсолютной необходимости в том, чтобы та или иная конкретная услуга предоставлялась гражданам муниципальными органами власти. В результате независимость институтов местного самоуправления от государства принимает весьма относительный характер, поскольку их структура и объем полномочий во многом определяются позицией центрального правительства по отношению к конкретным сферам жизнедеятельности общества. Очевидно, что власть в этом случае организована по иерархическому принципу и направлена сверху вниз. В обычных условиях, когда система общественных приоритетов остается относительно неизменной, данное обстоятельство не порождает серьезных проблем для муниципальных властей, поскольку занятый своими делами центр особо не вмешивается в их деятельность, и это создает возможность проведения на местах относительно самостоятельной политики, связанной с принятием и реализацией управленческих решений. В тех случаях, когда у политических элит в центре происходит существенная смена ориентиров, возникает почва для конфликта между органами государственной власти и местным самоуправлением. Однако здесь сторонники концепции дуалистической политики сталкиваются с теоретической проблемой, будучи не в состоянии показать, как и почему какой-либо вопрос переходит из сферы политики «высокой» в сферу политики «низкой» и, соответственно, наоборот.

Таким образом, обе теоретические конструкции, сложившиеся в рамках дуалистического подхода, подчеркивают лишь относительную независимость местного самоуправления и его фактическое подчинение центру. Различие в интерпретации механизмов, обеспечивающих такое взаимодействие институтов публичной власти, состоит в том, что теория дуалистического государства делает акцент на приоритетном характере политики социального инвестирования по отношению к политике

обеспечения социального потребления, тогда как теория дуалистической политики — на возможностях центра, обладающего в иерархической системе необходимыми полномочиями, перемещать те или иные общественно значимые услуги между «высокой» и «низкой» сферами.

Применительно к области политического проектирования дуалистический подход представляет значительный интерес своей ориентацией на изучение институциональной основы власти и механизмов установления контроля над деятельностью ее организационных структур, а также на анализ проблем легитимности складывающихся политико-управленческих отношений, что дает возможность более детально определить сущностные характеристики и функции органов местного самоуправления в современном демократическом обществе.

* * *

Подводя некоторые итоги теоретическим дискуссиям, ведущимся в зарубежном политологическом и экспертном сообществе, следует отметить, что каждая из рассмотренных нами концепций, несмотря на свои отдельные слабые стороны, вносит заметный вклад в понимание специфики местного самоуправления. Многие исследователи согласны с тем, что деятельность его институтов отвечает определенным локальным интересам, но в то же время они обращают внимание на несовершенство конкурентных механизмов, сложившихся в сфере предоставления жителям базовых услуг, а также на отсутствие равного и открытого для всех доступа к политикам и чиновникам, действующим на муниципальном уровне.

Наиболее серьезная в данном отношении критика исходит от сторонников теории общественного выбора. Они подчеркивают, что у неорганизованных групп населения практически нет возможностей влиять на принятие местными органами власти политико-управленческих решений, но при этом признают, что мобилизация таких групп в принципе может быть осуществима. Тем не менее, практика показывает, что интересы отдельных социальных слоев даже при отсутствии каких-либо дополнительных усилий, направленных на мобилизацию и организацию их выразителей, могут оказать серьезное воздействие на локальный политический процесс. Это относится, в частности, к большому бизнесу, играюще-

му в современном рыночно ориентированном обществе такую значительную роль, что никакие муниципальные власти не могут себе позволить игнорировать его требования в долговременном плане. Инвестиции и сотрудничество с бизнесом, по сути, становятся жизненной необходимостью для институтов местного самоуправления вне зависимости от их идеологической окраски, и они, как правило, сознают необходимость завоевать поддержку крупного капитала, добиться его участия в таких ключевых сферах местной политики, как экономическое развитие, землепользование, торговля.

Сторонники других концепций считают, что проблема доступности органов власти на местах не имеет для рядовых жителей столь существенного значения и может быть решена путем смещения фокуса деятельности местных организаций политических партий, членов общественных советов и чиновников на обеспечение действий, адекватных происходящим в рамках локального сообщества социально-экономическим изменениям. При этом подчеркивается, что на муниципальном уровне по сравнению с региональным и тем более общенациональным для проведения политических кампаний требуется значительно меньше ресурсов, а результаты деятельности властей более очевидны и понятны гражданам. Из этого следует вполне логичный вывод о том, что проектирование институтов местного самоуправления в конечном счете должно быть ориентировано на создание политической системы, способной гибко реагировать на динамику общественных потребностей и устремлений.

Теоретические концепции, сформировавшиеся в рамках локалистского, неомарксистского и дуалистического подходов, обозначают в качестве одной из наиболее существенных проблем несамостоятельность муниципальных властей, находящихся под постоянным давлением со стороны центрального правительства, действия которого нередко противостоят интересам местных сообществ. Теория общественного выбора, напротив, полагает, что причинами подобного давления являются прежде всего недостатки в деятельности самих институтов власти на местах: поскольку они не предоставляют жителям реальной возможности выбора поставщиков общественно значимых услуг, не в должной мере отзываются на нужды потребителей и находятся под сильным

влиянием специалистов и профсоюзов, отстаивающих собственные интересы, необходимо сильное централизованное государство, способное заставить органы местного самоуправления проводить реформы, отвечающие требованиям времени.

И в той, и в другой точке зрения содержится определенная доля истины. Дилемма, с которой сталкиваются муниципальные власти на практике, состоит в том, что, с одной стороны, центральное правительство действительно оказывает определенное давление и накладывает ограничения на их деятельность, тогда как с другой, будучи в той или иной мере зависимыми от центра, они не могут рассчитывать на неизменную поддержку со стороны местных жителей, выступающих одновременно и в качестве потребителей поставляемых услуг, и в качестве избирателей. Для того чтобы, образно говоря, «выжить», органы власти на местах должны изменяться, становясь более доступными для граждан и одновременно обеспечивая им выбор в плане предоставления качественных услуг, однако в условиях достаточно агрессивной внешней среды это требует известной самостоятельности в действиях. Поэтому неслучайно одним из ключевых моментов любых теоретических дискуссий о местном самоуправлении является вопрос о степени его автономности, поскольку достижение полной независимости муниципальных властей не представляется возможным.

Когда зарубежные исследователи и политики говорят о ценностном измерении местного самоуправления, то на первый план обычно выдвигается утверждение о том, что развитие данного института является противовесом авторитарной власти центра и гарантом существования общественного плюрализма: оно расширяет круг субъектов политической власти и одновременно выступает ее ограничителем, тем самым способствуя развитию индивидуальных прав и свобод. Основная проблема подобной аргументации заключается в том, что в действительности местное самоуправление все равно представляет собой институт публичной власти и в качестве такового может нанести свободе личности такой же серьезный ущерб, как и центральное правительство. Не совсем понятно, почему именно органы местного самоуправления по сравнению с другими формами демократической организации власти считаются в большей степени гарантированными от

действий, которые ведут к излишним, спорным, а порой и просто неоправданным ограничениям по отношению к отдельным гражданам. В данном отношении весьма примечательно, что в некоторых государствах центральные правительства иногда вынуждены заявлять о том, что они защищают права и свободы личности от произвола местных властей. Так же вызывает сомнения и тезис о том, что именно органы местного самоуправления обеспечивают плюрализм современного демократического общества, поскольку на эту роль претендуют и многие другие институты. Думается, что политические партии, профсоюзы, группы давления, различные общественные движения и средства массовой информации имеют на это даже большее право.

Вторая группа аргументов связана с утверждением о том, что местное самоуправление по сравнению с центральным и региональным уровнями власти предоставляет более широкие возможности для участия граждан в политическом процессе. И хотя в самом этом тезисе нетрудно заметить определенные патерналистские моменты, в целом с ним все же следует согласиться. При этом проблема участия не сводится только к количественным и качественным характеристикам представителей, избранных на муниципальном уровне, — значительно более важным является вопрос об их подотчетности избирателям. Такая подотчетность осуществляется не только через выборы, но и через депутатские приемные и постоянные контакты с жителями своего округа. Вместе с тем здесь следует учитывать, что местное самоуправление отнюдь не исчерпывается механизмами представительной демократии. В условиях развитого гражданского общества на деятельность органов власти на местах, впрочем, как и на других уровнях, оказывают все большее влияние различные группы интересов, связанные с сообществами профессионалов, среднего класса и, конечно же, бизнеса. Кроме того, как показывает практика, позиции местных властей нередко вступают в противоречие с такими прямыми формами участия жителей в управлении общественными делами, как жилищные кондоминиумы, кооперативы, попечительские советы школ, сходы граждан.

Что касается аргументации, связанной с высокой оценкой эффективности деятельности органов местного

самоуправления, то сторонники концепции общественного выбора пытаются доказать ее несостоятельность не только в теоретическом плане, но и на практике. Поэтому сегодня в большинстве европейских стран муниципальным властям приходится отстаивать свое место на рынке общественно значимых услуг в жесткой конкуренции с частным бизнесом.

Говоря в целом о ситуации, сложившейся вокруг местного самоуправления в государствах Европы, следует отметить, что при всей остроте дискуссий, ведущихся между сторонниками различных теоретических концепций, язык институционального проектирования и реформирования муниципальных органов власти практически везде одинаков, что предопределяется общей приверженностью исследовательского и экспертного сообщества основным принципам либеральной демократии. Предлагаемые проекты направлены против бюрократической монополии и единообразия и преследуют цель обеспечить не только эффективность деятельности органов власти на местах, но также увеличить степень их доступности для рядовых граждан. Различия же в концептуальных подходах к проектированию находят свое отражение, главным образом, в выборе средств реализации этих идей.

Литература

Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении [Текст] / Джон Стюарт Милль. – Челябинск: Социум, 2006. – 384 с.

Токвиль А. де. Демократия в Америке [Текст] / Алексис де Токвиль. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.

Alford, R.R. Powers of Theory [Text]: Capitalism, the State, and Democracy / Robert R. Alford, Roger Friedland. – Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1985. – xvi, 502 p.

Bulpitt, J. Conservative leaders and the 'Euro-ratchet' [Text]: five doses of skepticism / Jim Bulpitt // Political Quarterly. – 1992. – Vol. 63. – P. 258–275.

Bulpitt, J. European question: rules, national modernisation and the ambiguities of primat der innenpolitik [Text] / Jim Bulpitt // The Ideas that Shaped Post-War Britain / Eds.: D. Marquand, A. Seldon. – London: Fontana, 1996. – P. 214–256.

Bulpitt, J. Territory and Power in the United Kingdom [Text]: An Interpretation / Jim Bulpitt. – Manchester; Dover, N.H.: Manchester University Press, 1983. – 246 p.

Cawson, A. Corporatism and Political Theory [Text] / Alan Cawson. – Oxford, UK; New York, NY, USA: B. Blackwell, 1986. – vii, 174 p.

Cawson, A. Corporatism and Welfare [Text]: Social Policy and State Intervention in Britain / Alan Cawson. – London: Heinemann Educational Books, 1982. – 145 p.

Cawson, A. Corporatism, competitive politics and class struggle [Text] / Alan Cawson, Peter Saunders // Capital and Politics / Ed.: R. King. – London: Routledge & Kegan Paul, 1983. – P. 8–27.

Chandler, J.A. Local Government Today [Text] / J.A. Chandler. – 3rd ed. – Manchester, U.K.; New York, N.Y.: Manchester University Press, 2001. – xii, 240 p.

Chandler, J.A. Public Policy-Making for Local Government [Text] / J.A. Chandler. – London; New York: Croom Helm, 1988. – 202 p.

Cockburn, C. The Local State [Text]: Management of Cities and People / Cynthia Cockburn. – London: Pluto Press, 1977. – 207 p.

Duncan, S. The Local State and Uneven Development [Text] / Simon Duncan, Mark Goodwin. – Cambridge, Mass.: Polity Press, 1988. – xviii, 297 p.

Duncan, S.S. The local state and restructuring social relations: theory and practice [Text] / S.S. Duncan, M. Goodwin // International Journal of Urban and Regional Research. – 1982. – Vol. 6. – № 2. – P. 157–186.

Dunleavy, P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice [Text]: Economic Explanations in Political Science / Patrick Dunleavy. – New York: Prentice Hall, 1992. – xiii, 286 p.

Goodin, R. Rational politicians and rational bureaucrats in Washington and Whitehall [Text] / Robert E. Goodin // Public Administration. – 1982. – Vol. 60. – № 1. – P. 23–41.

Jones, G.W. The Case for Local Government [Text] / George Jones, John Stewart. – 2nd ed. – London: Allen & Unwin, 1985. – vi, 164 p.

Local Government in the 1990s [Text] / Eds.: John Stewart and Gerry Stoker. – London: Macmillan, 1995. – 276 p.

McLean I. Public Choice [Text]: An Introduction / Iain McLean. – Oxford, UK; Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1990. – viii, 222 p.

Miliband, R. Capitalist Democracy in Britain [Text] / Ralph Miliband. – Oxford; New York: Oxford University Press, 1982. – 165 p.

Offe, C. Modernity and the State [Text]: East, West / Claus Offe. – Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996. – xii, 270 p.

Rhodes, R.A.W. Control and Power in Central-Local Government Relations [Text] / R.A.W. Rhodes. – 2nd ed. – Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt.: Ashgate, 1999. – xviii, 214 p.

Ridley, N. The Local Right: Enabling not Providing [Text] / Nicholas Ridley. – London: Centre for Policy Studies, 1988. – 36 p.

Saunders, P. Social Theory and the Urban Question [Text] / Peter Saunders. – 2nd ed. – London: Hutchinson Education, 1986. – 394 p.

Saunders, P. The Government Giveth, and the Government Taketh Away [Text]: Tax-Welfare Churning and the Case for Welfare State Opt-Outs / Peter Saunders. – St Leonards, N.S.W.: Centre for Independent Studies, 2007. – ix, 165 p.

Saunders, P. Urban Politics [Text]: A Sociological Interpretation / Peter Saunders. – London: Hutchinson, 1979. – 383 p.

Saunders, P. Why study central-local relations? [Text] / Peter Saunders // Local Government Studies. – 1982. – Vol. 8. – № 2. – P. 55–66.

Stewart, J. The New Management of Local Government [Text] / John Stewart. – London: Allen & Unwin, 1986. – 193 p.

Walzer, M. The communitarian critique of liberalism [Text] / Michael Walzer // Political Theory. – 1990. – Vol. 18. – № 1. – P. 6–23.