



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**И. Н. Трофимова**

Местное самоуправление  
в Российской Федерации:  
проблемы институционального  
развития

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Trofimova\\_Mod.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Trofimova_Mod.pdf)

Перепечатка с сайта Института  
социологии РАН <http://www.isras.ru/>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Польша успешно вышла из мобилизационной, с административно-силовым вмешательством в механизмы функционирования общества, опирающейся на монополию одной политической партии системы. В этой стране сформировалась политическая система, опирающаяся на равновесие ветвей власти, политическую активность граждан, межпартийную конкуренцию и избирательную ротацию властей. В России же принцип разделения властей не был проведен столь же последовательно. Политическая конкуренция здесь осуществляется не между партиями, а между институтами внутри иерархических структур власти. С 1991 г. ни разу не происходила смена власти. Наступило ослабление политической активности общества. Если в Польше, при многих оговорках, можно говорить о переходе от авторитаризма к демократии, то в России, как доказывает А. Мельвиль, произошел переход от «авторитарной мобилизации» к «олигархической конкуренции»<sup>1</sup>. Возникший таким образом режим является разновидностью элитарного правления, в котором формальный характер демократических институтов делает невозможным реальное, последовательное осуществление демократического контроля над правлением элит. Это усиливает необходимость глубоких системных изменений и укоренения демократической модели управления.

### **Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития**

Для современной российской политической науки проблема концептуализации институциональных изменений стоит особенно остро, поскольку ни одна из универсальных теорий не смогла предсказать и объяснить векторы развития страны в постсоветский период. Не менее актуальной видится проблема институционального развития в условиях радикальной социально-политической трансформации. Новый этап институционального строительства, который начался после падения социалистической системы и распада СССР, оказался весьма противоречивым и неоднозначным. Не существует единого мнения о том, в каком контексте проходило становление новых институтов: это были революционные изменения (Ч. Тилли), политическая модернизация (С. Айзенштадт), социальная мобилизация (Т. Ланкина) или что-то иное. Общим для различных подходов яв-

---

<sup>1</sup> См.: Мельвиль А. Политические ценности и ориентации и политические институты // Россия политическая. Московский центр Карнеги. М., 1998. С. 166–167.

ляется то, что все они делают акцент на радикальной трансформации основных политических и социальных институтов.

В СССР местного самоуправления в его общепризнанных сущностных значениях — автономия (децентрализованное управление), демократия (гражданское участие) и эффективность (близость власти к населению) — не существовало. Местные советы являлись одновременно органами государственного управления и самоуправления трудящихся и рассматривались как низовой уровень в единой советской государственной системе. Их деятельность регулировалась распоряжениями вышестоящих органов, без должного учета специфики административно-территориальных образований. Незадолго до распада СССР перспективы местных советов виделись в постепенном расширении их прав по комплексному социально-экономическому развитию подведомственных территорий, разграничению функций законодательных и исполнительных органов, высших и низших уровней управления. Но роль местной политики по-прежнему оставалась незначительной, и говорить о какой-либо автономии и демократии на местах можно было только с точки зрения их латентного проявления и потенциального развития (В. Я. Гельман).

1990-е гг. стали периодом кардинальных реформ во всех областях жизни государства и общества, появлением нового — местного — уровня публичной политики. Отличительной чертой этого периода явилось отсутствие серьезных научно-теоретических обоснований реформы местного самоуправления, ее места в широком комплексе социально-политических преобразований. В этих условиях представления о местном самоуправлении вырабатывались по ходу реформ, получали свое воплощение в законодательстве и реализовывались на практике без должного осмысления. Более того, зависимость от обстоятельств политической борьбы как на федеральном, так и на региональном уровне обусловила большое значение субъективного фактора, расхождение целей и результатов преобразований. Как подчеркивает К. Телен, институты, которые возникли в ходе политической борьбы, не могут остаться неизменными и обязательно трансформируются в соответствии с изменившимся балансом власти в обществе<sup>1</sup>.

Доминирующее влияние фактора политической борьбы как в ходе постсоветской трансформации в целом, так и в процессе станов-

---

<sup>1</sup> *Thelen K.* How institutions evolve: insights from comparative historical analysis // Mahoney J., Rueschemeyer D. (eds). *Comparative historical analysis in the social sciences.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 216.

ления отдельных институтов признается большинством исследователей. Но следует учесть, что в условиях радикальной трансформации политическая борьба носит специфический характер. Исследователи выделяют различные особенности постсоветского периода, подчеркивая неопределенность, неустойчивость как старых, так и новых практик, норм и правил поведения. Л. Холмс отмечает следующие особенности: отсутствие культурного компромисса, высокие ожидания лидеров, цинизм и недоверие в отношении политических институтов, идеологический вакуум, конфузия моральных норм, переходность, динамизм, нестабильность, распространенное чувство опасности и тревоги, недостаток легитимности<sup>1</sup>. В данных условиях затруднено формирование четких представлений о целях и задачах предстоящих преобразований. Размытые социальные и политические ориентиры, острая политическая борьба стали препятствием для выработки стратегического соглашения среди основных акторов и долгосрочных планов государственного строительства в постсоветской России<sup>2</sup>. Создание нового набора политических институтов было продиктовано в большей степени тактико-политическими, нежели стратегическими потребностями.

Институционализация местного самоуправления в постсоветский период представляла собой сочетание разнонаправленных тенденций. Ликвидация советов, муниципализация управления, принятие и реализация федерального закона об общих принципах организации и последующая реформа местного самоуправления — все эти разные по смыслу преобразования были осуществлены на протяжении одного десятилетия. Еще более сложным и противоречивым видится влияние внешнего контекста институциональных изменений. Смена приоритетов в области федеративных отношений, государственно-административного управления и региональной политики фактически означала отказ от идеи децентрализации, которая, однако, легла в основу административных реформ во многих ведущих странах на рубеже веков. Таким образом, теоретически трудно отделить одно преобразование от другого с достаточно четким определением причин и следствий, сомнительным видится и их объединение общим термином «реформа». С началом одной тенденции в ее недрах вы-

---

<sup>1</sup> См.: *Holmes L.* Post-communism: an introduction. Durham: Duke University Press, 1997. P. 15–21.

<sup>2</sup> См.: *Klyamkin I., Shvetsova L.* The Tactical Origins of Russia's New Political Institutions // Brown A. (ed.). Contemporary Russian Politics. A Reader. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 14.

зревали противоположные значения или добавлялись новые, которые препятствовали ее дальнейшему развертыванию.

Среди исследователей нет единого мнения, какие события послужили «критическими моментами» в преобразованиях местного самоуправления. Некоторые из них считают, что такими событиями стали: 1) первые конкурентные выборы Советов народных депутатов всех уровней в 1990 г.; 2) крушение КПСС в августе 1991 г.; 3) роспуск советов в октябре 1993 г. и принятие Конституции РФ; 4) завершение второго электорального цикла 1999–2000 гг.<sup>1</sup> От смены электоральных циклов зависело прежде всего функционирование региональных и местных политических режимов. Вместе с тем на процесс трансформации местного самоуправления повлияла и динамика отношений центра с регионами, особенно с национальными субъектами Федерации. Центробежные тенденции первой половины 1990-х гг. являлись частью радикальной социально-политической трансформации, включая демократизацию общественной жизни, децентрализацию управления, деидеологизацию политики и разгосударствление экономики. С конца 1990-х гг., когда регионы по требованию центра стали приводить свое законодательство в соответствие с федеральными законами, начался этап централизации управления. В рамках этих двух противоположных тенденций местное самоуправление также претерпело соответствующие изменения. По мнению В. Д. Нечаева, они свелись к последовательной смене трех ключевых институциональных инноваций: демократизации (1988–1995 гг.), автономизации (1995–2003 гг.) и регионализации (с 2003 г.)<sup>2</sup>. Причем создаваемый институциональный дизайн все больше расходился с конституционной нормой о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12) и невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Несмотря на некоторые расхождения во взглядах, исследователи едины в мнении, что начальный период преобразований и был самым «светлым» периодом современного местного самоуправления в России. При существовании минимально необходимой законодательной базы на волне демократического подъема органы местного самоуправления получили мощный толчок для развития инициативы и са-

---

<sup>1</sup> Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб., 2008. С. 45.

<sup>2</sup> *Нечаев В. Д.* Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России. Автореф. дис. ... докт. полит. наук. М., 2008. С. 42–43.

мостоятельности. Последующая траектория преобразований привела к тому, что в нашей стране сложилась преимущественно государственная модель местного самоуправления с включением институциональных элементов советской и либерально-автономной моделей.

В определении этапов и содержания институциональной трансформации местного самоуправления авторы используют разнопорядковые критерии. Причиной тому является неоднозначное место реформы местного самоуправления в комплексе социально-политических преобразований. Исследователи отмечают, что в отдельные периоды реформа местного самоуправления фактически выпадала из поля зрения реформаторов (В. Я. Гельман) или попросту не относилась к числу приоритетных во всей структуре радикальных преобразований (В. Н. Лексин). По мнению Лексина, речь шла не столько о реформе местного самоуправления, сколько о весьма широком круге перемен в организационно-правовых основах низового местного слоя территориального устройства общества и государства<sup>1</sup>. Поэтому эффекты институционализации местного самоуправления часто оказывались противоположными тем, которые имелись в виду в начале преобразований, как, например, это случилось с реформой 2003 г., которая существенно ослабила местное самоуправление, вместо того чтобы укрепить его и сделать более самостоятельным<sup>2</sup>.

Противоречивые подходы к организации местной власти объяснялись неудовлетворенностью текущими результатами и продолжавшимся поиском оптимальной модели местного самоуправления и системы управления в целом. Совокупность институциональных преобразований местного самоуправления в постсоветский период с большим основанием можно обозначить как институциональную трансформацию, которая представляет собой преобразование существенных характеристик института для оптимизации его взаимоотношений с институциональной средой и ее инфраструктурой. При этом трансформация предполагает изменения в границах определенного «диапазона возможностей», до которых может прийти институт в своем развитии или деградации, не создавая при этом опасности распада институциональной системы в целом. Как видится, аргументация при определении «поворотных» пунктов в трансформации местного самоуправления, так же как и вектора преобразований на отдельных

---

<sup>1</sup> Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008. С. 98–99.

<sup>2</sup> Петров Н. В. Наследие империи и регионализм // Наследие империй и будущее России. М.: Новое литературное обозрение, 2008. С. 420.

его этапах, связана с пониманием основных закономерностей институциональных изменений, предлагаемых современной теорией.

### *Теория институциональных изменений*

В основе концептуализации институциональных изменений лежит понимание отношений между индивидом и институтом. Причем современная институциональная теория представляет собой достаточно широкий набор положений, каждое из которых является концептуальной основой для отдельного направления. При некотором различии исследователи выделяют рациональную, нормативную, историческую, экономическую и социологическую версии. Наибольшее расхождение существует между рациональным и нормативным подходами. С точки зрения теории рационального выбора институциональные изменения являются результатом рационального выбора и действий акторов, воспринимающих институты как инструмент своей собственной деятельности (Д. Норт, Э. Остром, К. Шепсл, Дж. Найт и др.), а не последовательного исторического и дифференцированного процесса. С точки зрения нормативной теории институты сами производят элементы порядка и предсказуемости политической жизни, организуют акторов, проблемы, ресурсы, паттерны поведения в политической борьбе и имеют свою собственную динамику и логику развития (Дж. Марч, Й. Олсен и др.). Учитывая отдельные преимущества и недостатки каждой теории, исследователи пришли к выводу о целесообразности совмещения различных подходов к трактовке и анализу институциональных изменений (В. Лоундес, Э. Гэмбл, Б. Г. Питерс и др.), в том числе и в определении основных способов развития и изменения институтов, к которым относят интенциональный дизайн, случайность и эволюцию<sup>1</sup>.

Согласно классическому определению С. Хантингтона, *институционализация* — это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость<sup>2</sup>. Исторически политические институты возникают из интеракций и разногласий среди социальных сил и постепенного развития процедур и организационных способов решения этих разногласий. Т. Парсонс подчеркивает важность интеграции действий множества акторов в специфической

---

<sup>1</sup> Goodin R. E. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 24.

<sup>2</sup> Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven; L.: Yale Univ. Press, 1996. P. 12.

ситуации, в которой различные акторы принимают набор согласованных правил в отношении целей и процедур<sup>1</sup>. Результатом полной институционализации являются артикулированные бесконфликтные действия акторов. В отличие от рациональной теории нормативная теория делает акцент на развитии организационной идентичности, признании и легитимации в культуре (или субкультуре)<sup>2</sup>. Общим результатом институционализации является увеличение ясности и согласия о правилах поведения, о том, как эти правила должны быть описаны, объяснены, правовым и концептуальным образом оформлены и реализованы. Применительно к процессу институционализации местного самоуправления можно говорить как о росте общественного согласия относительно ценностей местной демократии, местной автономии и эффективности местной власти, так и о приобретении институциональной устойчивости местного самоуправления в различных формальных и неформальных практиках и процедурах.

Противоположный институционализации процесс — *деинституционализация* — подразумевает, что существующие институциональные границы, идентичности, правила и практики, а также описания, объяснения, оправдания, а также ресурсы и власть становятся более спорными и прерывистыми (дискретными). Процесс деинституционализации особенно характерен для периода радикальных политических трансформаций, когда «старые» институты оказываются в условиях растущей неопределенности. Расширение социальной базы изменений и мобилизация новых акторов приводит к утрате «старыми» институтами своих взаимосвязей и устойчивости в новой институциональной среде. Примером тому могут быть советы народных депутатов, которые так и не смогли адаптироваться к новым условиям. Возрожденный в своей актуальности в конце 1980-х гг. лозунг «Вся власть Советам!» не мог помешать тому, что уже в 1991 г. советы стали восприниматься как оплот прежней власти. Скорость, с которой протекал процесс деинституционализации советских органов, свидетельствует о том, что институты слабеют и исчезают в силу множества взаимосвязанных причин<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Talcott Parsons on Institutions and Social Evolution: Selected Writings. Chicago: University of Chicago Press, 1985. P. 117–118.

<sup>2</sup> Olsen J. P. Change and Continuity: an institutional approach to institutions in democratic government // European Political Science Review. 2009. V. 1. № 1. P. 10–11.

<sup>3</sup> Scott W. R. Institutions and organizations. L.: SAGE, 2001. P. 182–183.



Промежуточным по своей направленности и эффектам изменений можно считать процесс реинституционализации. *Реинституционализация* подразумевает ретроgressию либо трансформацию существенных характеристик института, развитие которых сдерживается под влиянием различных нормативных и организационных принципов. Данный процесс характеризуется тем, что институциональные изменения разной направленности происходят практически одновременно как в масштабах системы, так и в пределах конкретной институциональной среды. Определить вектор изменений отдельного института при этом достаточно сложно. Например, результаты ряда исследований показывают, что перспективы развития местного самоуправления зависят от роста уровня информированности граждан, повышения культуры социального взаимодействия и т. д. В то же время усложнение социальной реальности, высокие темпы социальных и экономических изменений вызывают растущую неопределенность в понимании основных ценностей местного самоуправления, их практической пользы для конкретного индивида, местных сообществ и общества в целом.

За последние два десятилетия в нашей стране так и не сложились четкие формальные критерии институционализации местного самоуправления. Большинство исследований, посвященных данной проблеме, анализируют в первую очередь поведение ключевых политических акторов, их роль и влияние в процессе социально-политических преобразований.

В анализе институционализации местного самоуправления в постсоветской России доминирует рациональный подход. Действительно, органы государственной власти и управления, группы интересов, партии, отдельные политические лидеры оказывают преимущественное влияние на формирование нового институционального порядка. Исследователи политических трансформаций региональных и местных режимов также исходят из понимания институциональных изменений в духе теории рационального выбора (В. Гельман, С. Рыженков и др.). Особое внимание уделяется роли элит, в оценке которой отечественные и зарубежные исследователи в большинстве своем занимают схожие позиции. Например, В. Д. Нечаев определяет современную институциональную организацию местного самоуправления как результат навязанного перехода, осуществляемого федеральными и отчасти региональными политическими элитами в условиях постсоветской трансформации<sup>1</sup>. А. Эванс объясняет особенности

---

<sup>1</sup> Нечаев В. Д. Указ. соч. С. 16.

современного местного самоуправления в России следствием решений, принятых посткоммунистическим руководством страны<sup>1</sup>. По мнению Д. Слайдера, реальная политика в российских регионах и на местах всегда была детерминирована центральным правительством и авторитетными официальными лицами<sup>2</sup>.

Однако рациональное целеполагание элиты в значительной степени зависит от общего контекста. При том что формально тот или иной выбор можно приписать конкретным политическим акторам (президенту, губернатору, партии и т. д.), они не являются абсолютно свободными в своих решениях. Ситуация в стране была крайне неопределенной для того, чтобы воплощать в жизнь проекты, основанные на строгих идеологических или партийных позициях. Во-первых, речь идет о широкой общественно-политической дискуссии о перспективах местного самоуправления в нашей стране, развернувшейся в конце 1980-х — начале 1990-х гг., и последовавшей за этим острой политической борьбе. Позиции реформаторов, их сторонников и противников менялись по ходу развития ситуации, не имели четких целей и перспектив. По мере обострения политической борьбы все более радикальными становились мероприятия по реформированию местного самоуправления. Во-вторых, какими бы новыми ни были взгляды реформаторов, они не могли не учитывать предыдущий опыт местного самоуправления, его институциональные нормы, ценности, паттерны поведения, будь то земское самоуправление, опыт которого идеализировался, или советское, опыт которого полностью отрицался. Наконец, на рубеже XX и XXI вв. тенденции в развитии местного самоуправления сменились на прямо противоположные. Все это свидетельствует о трудностях выработки и реализации сколько-нибудь долгосрочных и согласованных стратегий.

Посткоммунистическая элита в нашей стране не смогла выработать консолидированное представление об общем интересе и соответствующей ему реформаторской стратегии, в то время как в Восточной Европе, по мнению исследователей, собственно трансформация началась с создания таких политических систем, которые воплощали достигнутое исходное согласие национальных элит относительно

---

<sup>1</sup> *Evans A. B.* Economic resources and political power at the local level in post-Soviet Russia // *Policy Studies Journal*. 2000. V. 28 (1). P. 114–133.

<sup>2</sup> *Slider D.* Federalism, Discord, and Accommodation. *Intergovernmental Relations in Post-Soviet Russia* // *Friedgut T. H., Hahn J. W. (eds). Local power and post-Soviet politics*. N. Y.: M. E. Sharpe Inc., 1994. P. 240.

общего интереса и общей стратегии развития<sup>1</sup>. Конечно, не стоит преувеличивать успехи в проведении преобразований в бывших социалистических странах, особенно если речь идет о местной демократии или эффективности местного самоуправления, тем более что и в развитых западных полициях демократия сегодня переживает определенные трудности, связанные с неактуальностью как классических моделей демократии, основанных на участии и представительстве, так и постклассической модели демократического плюрализма (Н. Боббио, Д. Дзолло, Д. Кин, К. Крауч и др.).

Роль элиты, иницирующей изменения, но не способной обеспечить согласие, сводится к краткосрочному возбуждению политической системы, ее выводу из равновесного состояния, но без определения дальнейшего направления эволюции. Для закрепления той или иной тенденции в своем развитии новым институтам необходим статус социальных конвенций, который не может оспариваться и в то же время сопротивляется любым инкрементальным изменениям и любым реформам, исходящим от одного-единственного актора<sup>2</sup>. В переходных обществах проблема социальных конвенций стоит особенно остро. Однако в период слома советской системы обнаружилось, что ни в элите, ни среди населения страны нет субъектов, адекватных задаче строительства государственности демократического типа<sup>3</sup>. Без статуса социальной конвенции институты развиваются фрагментарно, непоследовательно, за счет неравновесных отношений с отдельными институтами. Таким выглядит развитие местного самоуправления в 1990-х гг., оно поддерживалось центральной властью в противовес усилению региональных режимов.

Для становления местного самоуправления, способного интегрировать опыт прошлого, идеалы демократии, современные социальные и политические тенденции теоретических поисков и реформаторских интенций российской элиты оказалось недостаточно. В условиях нестабильности и неопределенности элита и группы интересов

---

<sup>1</sup> *Ashund A.* Building capitalism: the transformation of the former Soviet bloc. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 392–393.

<sup>2</sup> *Thoening J.-C.* Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness // Peters B. G., Pierre J. (eds). Handbook of public administration. L.: SAGE, 2003. P. 129.

<sup>3</sup> См.: Alexander J. Political culture in post-communist Russia: formlessness and recreation in a traumatic transition: N.Y.; L.: Palgrave Macmillan, 2000. P. 176; *Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И.* История России: конец или новое начало? М., 2008. С. 413 и др.

способны договариваться лишь о краткосрочных действиях в ущерб долгосрочным и согласованным стратегиям. Частичные, порой случайные артикуляции, учет и реализация предпочтений отдельных групп интересов, не связанных с интересами основной массы населения и перспективами развития страны в целом, порождают еще большую институциональную неопределенность.

### *Устойчивое развитие институтов и социально-политическая динамика*

Устойчивость является определяющей характеристикой институтов. Различные подходы по-своему разрешают противоречие между устойчивостью и изменчивостью, фокусируя внимание на динамике экономических, политических или социальных процессов. В рациональной парадигме устойчивое институциональное развитие достигается через совместимость институциональных изменений с ресурсами окружающей среды<sup>1</sup>. Устойчивый институт — это не достигнутое равновесие, но динамический процесс, поддерживающий его активное функционирование и развитие. Произвольное введение новых формальных правил не гарантирует их реализации на практике, как было, например, с уже упомянутой выше нормой Конституции Российской Федерации о самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12). Представления разработчиков этих положений намного опередили реальные возможности их реального воплощения.

Исторический институционализм решает противоречие между устойчивостью и изменчивостью, строго различая процессы генезиса и институционального воспроизводства. Факторы, ответственные за происхождение института, не могут быть теми же, что поддерживают институты в течение долгого времени<sup>2</sup>. В содержательном плане институционализацию можно рассматривать и как воспроизводство генетических черт, и как приобретение новых свойств, необходимых для адаптации к современным условиям. Что касается проблемы дискретности/инкрементности, то речь идет, во-первых, о способности института к поступательному развитию, т. е. восприятию инноваций в том объеме, который необходим для устойчивого развития, как самого института, так и политической системы в целом. Во-вторых, о способности системы выдерживать необходимые по времени и глу-

---

<sup>1</sup> *Goodin R. E.* Op. cit. P. 200.

<sup>2</sup> *Thelen K.* Op. cit. P. 209.

бине трансформации для укоренения институциональных новаций. Последующая институциональная трансформация в значительной степени связана с комплексом социальных, экономических и политических изменений.

Важным элементом современной институциональной теории является концепт «зависимости от маршрута» (*path dependency*). Прошлое влияет на настоящее и будущее через институты, созданные в результате предшествующего поведения и выбора, а также через опыт, формирующий наши сегодняшние предпочтения и цели<sup>1</sup>. Концепт «зависимости от маршрута» объясняет эффект институциональных изменений в контексте временных перспектив. В долгосрочной перспективе важен не столько выбор формальных правил, сколько наличие или процесс создания дополнительных норм, а также механизмов управления и контроля, которые будут поддерживать эти правила в течение длительного времени (Д. Норт). В то же время осознание необходимости институциональных изменений может конфликтовать с системой ценностей, сформировавшейся на основе прошлого опыта и не способной помочь в решении новых проблем<sup>2</sup>. Поэтому в краткосрочном периоде «зависимость от маршрута» является фактором ограничения возможностей изменения ситуации в лучшую сторону, что особенно характерно для переходных обществ.

Показательным примером может быть устойчивость авторитарных традиций в нашей стране, несмотря на все попытки демократических преобразований. Как отмечают исследователи, концепт «зависимости от маршрута» наилучшим образом подходит для анализа случаев, когда демократия и местное самоуправление имеют очевидные препятствия для успешного развития<sup>3</sup>. В менее успешных или не состоявшихся демократических транзитах авторитарные традиции остаются слишком сильными, а институциональные изменения ограниченными или замедленными. В нашей стране по-прежнему отдается предпочтение сохранению старых горизонтальных сетей региональных и местных элит и авторитарных ценностей, обеспечивающих сложившееся институциональное равновесие. Отчасти объяснением тому является отмеченное С. Хантингтоном отставание развития по-

---

<sup>1</sup> *Goodin R. E.* Op. cit. P. 10.

<sup>2</sup> На данное обстоятельство обращали внимание самые разные мыслители, например В. И. Ленин в своем споре с народниками, а также сторонник радикально-аристократического понимания истории Х. Ортега-и-Гассет.

<sup>3</sup> *Local elites, political capital and democratic development: governing leaders in seven European countries.* Wiesbaden: VS Verlag, 2006. P. 328.

литических институтов от темпов экономических и социальных изменений<sup>1</sup>. В то же время реформаторские интенции недостаточно учитывают динамику и изменившийся характер политического участия.

Противоречивая взаимосвязь трансформации политического и социального стала одной из главных тем теории рефлексивной модернизации У. Бека и Э. Гидденса. У. Бек не противопоставляет политику и общество, напротив, общество, представляет собой область субполитики, и это не столько уровень, сколько указание направления — политика снизу<sup>2</sup>. Субполитика воплощает подвижность и разнообразие, амбивалентность и неопределенность жизни современного социума. Примером тому могут быть новые социальные движения. Они являются менее устойчивыми и более децентрализованными по своей структуре, более открытыми для широкого круга потенциальных членов. Трансляция интересов общества в публичную политику требует не столько формальных процедур, сколько разнообразных каналов и технологий взаимодействия, в отличие от управленческого и партийного истеблишмента, чья политическая монополия инкорпорирована в идеологию и право<sup>3</sup>.

Сегодня институциональные изменения детерминированы не только рациональным выбором в политике или экономике, но, пожалуй, в большей степени новыми силами политического активизма и даже политической апатией как обратной стороны коллективной рациональности. Общество постоянно генерирует новые формы и способы самоуправления и самоорганизации, которые необходимо интегрировать в актуальные социально-политические практики, в том числе в местное самоуправление, обеспечивая баланс между устойчивостью и изменчивостью в его развитии. Именно такой подход можно наблюдать в развитых европейских странах, где особенности и тенденции социально-политических взаимодействий учитываются в ходе различных институциональных преобразований.

В последнее время отмечен значительный рост интереса исследователей к проблемам локальной демократии и политической активности на местном уровне (Дж. Лафлин, Н. Керстинг, А. Веттер, Л. Пратчетт, К. Бреттшнайдер и др.). Однако в работах, посвященных российской действительности, по-прежнему более характерными

---

<sup>1</sup> *Huntington S. P.* Op. cit. P. 4.

<sup>2</sup> См.: *Beck U.* Die Erfindung des Politischen. Frankfurt a. Main: Suhrkamp, 1993. S. 154–163.

<sup>3</sup> *Beck U., Giddens A., Lash S.* Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Cambridge: Polity, 1994. P. 18.

являются элитоцентристские подходы. Отмечается, что для нашей страны преимущественным является мобилизационный характер политического участия, т. е. направленного на поддержку существующего политического режима. В связи с этим акцент делается на посреднической функции местного самоуправления — его способности балансировать между государством и обществом. По мнению Т. Ланкиной, одной из важнейших функций органов местного самоуправления в России является управление социальной активностью на местах<sup>1</sup>. Чем больше политическая, административная и ресурсная независимость местной власти, тем больше она поддерживает социальную активность на местах. Если местная власть интегрирована в иерархию исполнительной власти, то она использует местный ресурс для подавления любой оппозиции правящему режиму снизу. Таким способом происходит канализация социальной активности в русло, предпочтительное для местной власти. Местная власть как «режиссер местного активизма» формирует или ограничивает социальную активность.

В 1990-х гг. общий демократический подъем, разгосударствление собственности, центробежные управленческие тенденции — все это создавало благоприятную атмосферу для социальной и политической активности на местах. Местная власть стремилась к регулярным встречам с населением как по месту жительства, так и по месту работы, поддерживала создание разветвленной сети общественных организаций, например многодетных семей, инвалидов и т. д. Такая насыщенная общественная жизнь обеспечивала легитимность новых местных администраций и депутатов в глазах населения и вышестоящих уровней управления, даже при известной их оппозиции региональной власти. С конца 1990-х гг. в большинстве населенных пунктов местная власть перестала стимулировать гражданскую активность.

Политическая и экономическая централизация в управлении привела к тому, что в современной России сущность местной автономии и местной демократии оказалась выхожденной, а само местное самоуправление превратилось в низовое звено в вертикали власти. Учитывая глобальный характер социально-политической динамики, недостатки локального уровня могут привести к слабости институциональной системы в целом.

Становление местного самоуправления в условиях радикальной общественно-политической трансформации в нашей стране пред-

---

<sup>1</sup> *Lankina T. Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in Russia. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. P. 175.*

ставляет собой сочетание противоречивых и разнонаправленных тенденций. В настоящее время доминирующим фактором стала острая политическая борьба среди властной элиты, неспособной выработать согласованные и долгосрочные стратегии государственного строительства. Сегодня для местного самоуправления характерна тенденция неустойчивого и фрагментарного институционального развития, преодоление которой возможно с учетом особенностей современной социально-политической динамики.

### **Публичная политика как ресурс и фактор посткризисной модернизации\***

В условиях выхода из кризиса особенно важным становится институт обратной связи, позволяющей власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению — верить в дееспособность института представительства интересов, в наличие права и возможностей влиять на принятие социально-значимых решений. Все эти вопросы в той или иной мере составляют суть феномена публичной политики. Серьезный кризис, как известно, не просто дает шанс новому или ранее маргинальному. Устойчивый выход из него возможен только усилиями тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и переход от спада к оживлению.

Помимо этого, в последнее время в качестве приоритетного направления посткризисного развития была выдвинута задача проведения полномасштабной модернизации страны. В своих программных статьях и выступлениях президент РФ четко формулирует стратегические задачи по модернизации политической системы современного российского общества. А это предполагает развитие демократии и повышение качества представительства в органах власти, рост числа участников политического процесса и развитие политической конкуренции, усиление роли и влияния различных социальных групп,

---

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках исследовательского проекта РГНФ № 09-03-00001а «Оценка состояния публичной политики в регионах РФ: разработка и применение ЯН-индекса в сочетании с качественными методами».