

# Политические процессы и практики

---

**ФРОЛОВА Ирина Васильевна** — доктор философских наук, профессор; проректор по научной работе Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (450077, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; frolovaiv2@mail.ru)

**ГАЗИЗОВА Лира Ильдусовна** — кандидат политических наук, доцент; руководитель научно-исследовательского и информационного центра Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (450077, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; gazizova-lira@mail.ru)

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН: РОССИЙСКОЕ ПРОЧТЕНИЕ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы методологии исследования муниципальной власти и аргументируется вывод о недостаточности имеющегося инструментария анализа российского местного самоуправления. Обосновывается необходимость комплексного рассмотрения феномена муниципальной власти во взаимосвязи с политической системой и политическим режимом в целях более объективной оценки реальных процессов, происходящих в российском политическом пространстве. Авторы осуществляют сравнительный анализ понятий «местное самоуправление», «местная власть» и аргументированно доказывают, что категория «муниципальная власть» является категорией политологического дискурса.

**Ключевые слова:** муниципальная власть, местное самоуправление, политический режим, локальная политика

В отечественной литературе последних десятилетий сложилась устойчивая традиция отождествления — и феноменального, и понятийного — местного самоуправления и муниципальной власти. Подобное смешение явлений и понятий не может привести к объективному результату, т.к. принципы логики научного познания требуют соответствия означающего и означаемого. Качественные характеристики изучаемого предмета должны соответствовать понятию, которым оно обозначается. Применительно к местному самоуправлению и муниципальной власти эти идеи развиваются в ряде работ последних лет, принадлежащих ведущим российским и зарубежным политологам — Р.Ф. Туровскому, В.Я. Гельману, Т.В. Ланкиной. В частности, Р.Ф. Туровский совершенно справедливо, на наш взгляд, отмечает, что местное самоуправление не выполняет имманентные ему функции агента локального сообщества, де-факто функционируя в качестве агента государственной власти — как федеральной, так и региональной [Туровский 2015а: 35]. Уважая мнение коллег-исследователей, употребляющих термины «местное самоуправление» и «муниципальная власть» как синонимы, мы, тем не менее, являемся сторонниками их разграничения.

Политологическое измерение проблемы муниципальной власти объясняется тем, что понять актуальное состояние политической сферы государства невозможно, апеллируя исключительно к процессам, происходящим на национальном уровне. Не случайно современные исследователи ввели и активно используют в научном обороте такие понятия, как региональный (субнациональный) уровень и уровень локальной политики, причем понятие «локальный» часто используется как собирательный термин для обозначения субнациональных единиц управления — регионов и городов [Гельман, Рыженков 2010: 135]. Нам ближе позиция таких исследователей, как А.Ю. Мельвиль, М.В. Ильин, Е.Ю. Мелешкина, которые исходят из того, что локальный уровень предполагает муниципальные и корпоративно-общинные формы организации в масштабах коллективностей,

предполагающих повседневное непосредственное общение [Мельвиль, Ильин, Мелешкина 2007: 32].

Аналогичную точку зрения разделяет и П.В. Панов. Рассуждая о различных коннотациях понятий «региональное» и «локальное», он также соотносит их с масштабом «национальной политики», подчеркивая, что регион является частью национального государства, административно-территориальной единицей субнационального уровня. Иными словами, под региональным уровнем в России понимают уровень субъектов федерации.

Исходя из этого, «локальное» предполагает фокус уже на субрегиональном уровне. Несмотря на условность такого определения, понятие «локальное» достаточно прочно вошло в тезаурус российской мировой науки.

Надо подчеркнуть, что российские исследователи часто используют понятие «местное», что вполне логично как с точки зрения этимологии (локальный — это всего лишь калька с *local*), так и с точки зрения употребления категории «местное» в официальном словообороте («местная власть», «местное самоуправление» и т.п.). Вполне понятно, что категория «локальное» относительна и призвана обозначить субрегиональный уровень [Панов 2008: 10].

В российской политической науке исследования местного самоуправления носят автономный, оторванный от общего политического контекста характер. Мы разделяем позицию Р.Ф. Туrowsкого, который считает, что, несмотря на наличие классических концепций местного самоуправления: англосаксонской теории свободной общины, континентально-европейской государственнической, или общественно-хозяйской теорий, исследование местного самоуправления вне связи с политической системой и политическим режимом ограничивает методологический инструментарий и лишает возможности системного взгляда на предмет анализа. Именно поэтому, преодолевая ограниченность классических методологических рамок исследования местного самоуправления, мы выходим за пределы соотнесения муниципальной власти исключительно с теориями местного самоуправления. Мы разделяем мнение Р.Ф. Туrowsкого, что, несмотря на либерально-демократическое толкование основ местного самоуправления, заложенное в Конституции РФ и укладываемое в англосаксонскую теорию свободной общины, в действительности функционирование власти на местах происходит на иных основаниях, и их сущностью выступает иерархия, контроль и встроенность институтов муниципальной власти в систему неравноценного финансового, ресурсного обмена [Туrowsкий 2013].

На наш взгляд, в силу перечисленных обстоятельств более адекватным, чем понятие местного самоуправления, в современных российских условиях выступает понятие муниципальной (местной) власти, отражающее институциональную вертикально иерархизированную организацию власти на местах [Газизова 2013: 16].

Развивая идеи Р.Ф. Туrowsкого применительно к муниципальной власти, можно отметить, что даже при демократическом порядке формирования органов местной власти именно политический режим определяет специфику ее организации и характер взаимодействия с основными акторами локальной политики.

Для более реалистичного понимания публично-властных отношений на местах имеет смысл применять к исследованию муниципальной власти более общие политологические подходы, в т.ч. связать их с особенностями гибридного политического режима. Разное соотношение авторитарных, властных и самоуправленческих начал, способов формирования органов местного самоуправления, а также исследование характера взаимоотношений между основными участниками политической жизни местного уровня могут быть критерием выделения комплексных моделей муниципальной власти в современной России.

Иначе говоря, именно политический режим, его содержательная сторона могут выступать как маркер анализа и способ наиболее адекватной оценки процессов, происходящих в локальных политиях. Причем политический режим может быть рассмотрен на общенациональном, субнациональном (региональном) и локальном (местном) уровнях, где национальный и субнациональный политические режимы будут представлять собой внешнеполитические факторы, непосредственным образом влияющие на организацию локальных политических режимов, отличительной чертой которых является территориальная компактность, высокая плотность межличностных социальных коммуникаций, «шаговая доступность» власти [Туровский 2015б: 87].

Становление локальных режимов В.Я. Гельман и С.И. Рыженков связывают с реформами российской местной власти в 1990-х и нулевых годах, подчеркивая, что их функционирование во многом обусловлено влиянием структурных факторов и общенациональных тенденций политико-экономического развития. Муниципальная власть формировалась, с одной стороны, на основе местного самоуправления, а с другой – развивалась как форма бюрократического контроля над усложняющимся обществом. В этой связи трудно не согласиться с М.Н. Матвеевым, отмечавшим в своем исследовании, что «реформирование системы местной власти в России на различных исторических этапах обуславливалось не только ее внутренними причинами, но в значительной степени – политическими факторами, вписываясь в тенденции централизации либо децентрализации системы управления, а также адекватностью действующему политическому режиму» [Матвеев 2003: 34].

В настоящее время наблюдается своего рода ремиссия позднесоветских практик территориального управления, но в то же время локальные акторы сохраняют некоторое пространство для маневра, используемое как для осуществления самостоятельной политики на местном уровне, так и для извлечения политической ренты. Это во многом обуславливает специфику формирования и функционирования определенной модели организации муниципальной власти в конкретном регионе. При этом, вне всякого сомнения, сохраняются самоуправленческие традиции, также связанные с целым рядом детерминантов, включающих экономическое и социальное развитие данного региона, качество доминирующей в нем политической культуры, степень демократических воздействий со стороны западных стран и т.д., и т.п.

Существует сложившееся в науке мнение, что на локальном (местном) уровне нельзя говорить о политике, а можно рассуждать исключительно об управлении. Полемизируя с подобной точкой зрения, приведем аргументы, к которым прибегает, в частности, П.В. Панов. Политическое, рассуждает он, – это регулируемая государством публичная сфера социальной жизни. Способом регулирования является установление идентичных для всех граждан правовых норм. Обезличенные правовые нормы выполняют функцию интеграции на макроуровне индивидов и социальных групп, находящихся под властью государства. То, что выходит за рамки регулирования, позиционируется как приватная, неполитическая сфера. Помимо этого, национальные государства четко определяют территориальные границы распространения их суверенитета. Сказанное выше отнюдь не опровергает наличие субнационального уровня политического. Совершенно очевидно, что «регионы» как субъекты федерации в федеративных государствах наделены рядом признаков государственности. Применительно к субрегиональному уровню мы имеем все основания говорить о политике в том случае, если речь идет о муниципальных образованиях, в которых функционируют органы публичной власти. Иными словами, наличие организованной публичной власти, занимающейся решением вопросов, имеющих публичное

значение, делает ее деятельность политической [Панов 2008: 11]. Данная аргументация, на наш взгляд, достаточно убедительно обосновывает возможность рассмотрения ситуации на местах в фокусе публично-властных отношений. Дискурс исключительно в контексте понимания ее как местного самоуправления представляется ограниченным в силу ряда причин о которых, в частности, пишет и Р.Ф. Туровский.

Современные исследования публично-властных отношений на местах в основном посвящены проблемам развития местного самоуправления и взаимодействия государственной власти с муниципалитетами. Внимание исследователей сосредоточено на юридическом и управленческом аспектах. Соответственно, многие проблемы, имеющие большой исследовательский потенциал, остаются за рамками научных обсуждений. В то же время в ходе политических, социальных и экономических изменений в Российской Федерации процесс формирования демократических политических институтов происходил не только на федеральном и региональном, но и на муниципальном уровне. Масштабные трансформации политического пространства муниципалитетов, постоянные изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц местного самоуправления, активное партийное строительство поэтапно вели к усложнению и активизации локальных политических процессов, к появлению разных моделей формирования органов муниципальной власти.

Таким образом, политические отношения на местном уровне стали более сложными и динамичными. В настоящее время в условиях роста влияния основных политических акторов, соперничающих за власть в пределах муниципалитетов, можно констатировать одновременный рост коалиционного и конфликтного потенциала локальной политики. С учетом сказанного выше изучение местных политических институтов и процессов представляется не просто актуальной проблемой, а отдельным направлением политологических исследований.

Муниципальная власть характеризуется минимальной социальной дистанцией между властью и населением. Определение «муниципальный» является производным от латинского термина *municipium* (муниципия — город в древнеримском государстве с правом самоуправления; *munis* — тяжесть, бремя, *cipio* — беру, принимаю) и означает городское или сельское управление, исполняющее функции общественной власти согласно полномочиям, предоставленным городом или правительством<sup>1</sup>. В переводе с немецкого «муниципалитет» (*munizipalität*) — самоуправляющаяся община, т.е. орган территориального городского или сельского самоуправления, обладающий возможностью издавать правовые акты и нормотворческие документы, устанавливать систему местного налогообложения на определенной территории (группа населенных пунктов, город, поселок или деревня)<sup>2</sup>.

Смысловая многозначность понятия «муниципальная власть» обусловлена сложностью самого феномена власти. Муниципальная власть представляет собой вид публичной власти, которая в своей деятельности руководствуется соответствующими нормативно-правовыми актами федерального, регионального и местного уровня и призвана обеспечить решение вопросов местного значения, создать условия для удовлетворения повседневных потребностей населения. В то же время муниципальная власть рассматривается как «способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей (муниципального населения) с помощью местного самоуправления, осуществляемого на территории муниципальных образований» [Булатов 2006: 140].

<sup>1</sup> Государственное и муниципальное управление: справочник (под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродиной, А. Г. Поршневой). М.: Магистр. 1997. С. 274-275.

<sup>2</sup> Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо. 2005. С. 509.

Помимо этого, муниципальная власть понимается как «власть сообществ муниципальных образований, соединенных правом в интересах и для общей пользы людей в рамках юрисдикции муниципальной власти» [Булатов 2006: 141].

Социальные функции муниципальной власти традиционно связаны с управленческим регулированием вопросов местного значения и обеспечением бесперебойного функционирования институтов жизнеобеспечения местного социума. Одновременно муниципальная власть обладает способностью и возможностью оказывать воздействие на поведение как граждан, проживающих в муниципальном образовании, так и корпоративных структур [Газизова, Дорожкин, Фролова 2014: 135].

Муниципальная власть выступает многосоставным феноменом, включающим в себя индивидов, обладающих закрепленными на правовом уровне управленческими полномочиями и организованных в функционально ограниченные законодательством структурные подразделения, действующие на определенной локальной территории. Институционально она включает в себя представительный орган, избираемый непосредственно населением, проживающим на данной территории; местную администрацию, интегрированную в состав общенациональной управленческой структуры; и другие контрольно-надзорные органы. Соответственно, муниципальная власть может быть охарактеризована как гибридный государственно-гражданский институт, посредством которого политическими субъектами местного уровня, обладающими властно-управленческими полномочиями, обеспечивается самостоятельное решение государственных задач и сохранение стабильного функционирования местного социума [Соловьев 2011: 5].

Развивая озвученные идеи применительно к проблематике соотношения феноменов и понятий «местное самоуправление» и «муниципальная власть», мы тоже видим своего рода гибридную конструкцию, включающую как самоуправленческие, так и авторитарные начала. В случае если региональный (субнациональный) режим тяготеет к демократии, это проявляется и на уровне локальных режимов, т.е. местная власть тяготеет к самоуправленческим началам. Если, напротив, для регионального режима характерны авторитарные тренды, это проявляется и на уровне локальных режимов, нивелируя самоуправленческие начала во власти на местах.

В российском научном и политическом сообществе уже устоялась традиция отождествления терминов «местная власть» и «муниципальная власть». При этом концепт местной власти связан с советской интерпретацией рассматриваемого феномена как низшего уровня вертикально организованной системы государственной власти. Если отойти от сложившейся традиции советского времени, то вполне можно эти два понятия рассматривать как находящиеся в одном синонимичном ряду.

Муниципальная власть, формируясь на базе местного самоуправления, остается одним из ключевых элементов гражданского общества, выступая в качестве механизма социальной самоорганизации граждан и локальных территориальных общностей. Антиномия заключается в том, что, оставаясь общественным институтом, местное самоуправление осуществляет свою деятельность на основе классических положений о свободе, равенстве и непосредственном участии граждан в управлении, что позволяет муниципальной власти сохранять определенную альтернативность государственному управлению [Башарова 2008: 2]. Хотя российская действительность на данный момент не вполне соответствует означенному социальному идеалу, задачей науки мы видим создание «дорожной карты» реформирования сферы муниципальной власти.

При этом мы не отрицаем включенность органов муниципальной власти

в систему государственного властно-политического управления уже в силу ее законодательного регулирования на федеральном уровне. Реальной разработкой и реализацией муниципальной политики занимаются органы исполнительной власти муниципалитетов. Однако их глубокая аффилированность и финансовая зависимость от органов государственной власти не позволяют называть их органами местного самоуправления в традиционном понимании. Подобные институционализированные органы местной власти правильнее называть муниципальной властью.

К тому же, по мнению С.Г. Кордонского и Ю.М. Плюснина, органы местного самоуправления должны полностью избираться всенародным голосованием. На самом деле в большинстве случаев органы местной власти напрямую населением не избираются, а на местах, где выборы сохраняются, в них участвует в среднем лишь треть населения. Соответственно, муниципальная власть не является местным самоуправлением по определению [Кордонский, Плюснин 2011].

Таким образом, и муниципальная власть, и местное самоуправление являются понятиями, с разных сторон описывающими организацию публично-властных отношений на местах. В научной литературе и нормативно-правовых документах более употребляемым является термин «местное самоуправление» [Газизова 2015: 130]. При этом существование двух понятий, определяющих публично-властные отношения местного уровня, дают возможность сочетать два вышеотмеченных измерения власти: вертикальное (господство, иерархия) и горизонтальное (субъект-субъектное). Показательным моментом является то, что большая часть населения России не рассматривает муниципальную власть как независимую от государства. В общественном сознании сформировалось стереотипное представление о муниципальной власти как низшей ступени государственного управления.

Не менее принципиальным является вопрос, в какой мере органы местной власти самостоятельны. Рассматривая устоявшиеся социальные практики, нельзя не обнаружить противоречие между законодательным принципом, согласно которому «органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов»,<sup>1</sup> и реальными возможностями осуществления децентрализации управления. Муниципальный совет в российских условиях должен контролировать государственные структуры на «подведомственной» территории и при этом сохранять отношения сподчиненности с центром. Ситуация, при которой полномочия между местными органами власти и органами власти вышестоящего уровня распределяются таким образом, что на вышестоящих уровнях (национальный и региональный) политические решения принимаются, а на местном уровне эти решения применяются к конкретным случаям, возможна лишь теоретически, подчеркивает П.В. Панов. В этом случае деятельность органов местной власти сводилась бы к управлению (администрированию) и не имела бы политического характера. Де-факто происходит «делегирование» вышестоящими органами власти нижестоящим ряда полномочий, содержащих политические признаки. Подобные решения носят «политико-административный» характер, т.к. в данном случае размывается граница между «политикой» и «управлением». В условиях современной России это неизбежно, т.к. величина масштабов политико-административной деятельности при сложности и разнообразности решаемых задач предполагает, что на уровне центра и регионов не могут быть приняты решения, конкретизированные настолько, чтобы исключалась всякая автономия (самостоятельность) местной власти. Чем меньше уровень централизации, тем в большей степени присутствует «политическое» в деятельности органов

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 34. Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (проверено 10.11.2016).

местной власти. Это, в свою очередь, оказывает воздействие на политический процесс местного уровня, поскольку увеличение объема ресурсов, распределяемых посредством самостоятельных решений органов местной власти, приводит к усилению борьбы за контроль над этими органами политических акторов.

Бесспорно, замечает П.В. Панов, органы местного самоуправления часть решений принимают самостоятельно, и, следовательно, расходование части ресурсов также осуществляется автономно. В то же время институт местного самоуправления законодательно обеспечивает выборность органов МСУ. Две эти принципиальные позиции порождают на местном уровне феномен политического. Действительно, есть самостоятельно распределяемые публичные ресурсы, относительно расходования которых в локальном сообществе могут быть разные представления. Помимо этого, имеют место выборы, выступающие в качестве инструмента или площадки публичной конкуренции лиц, отстаивающих эти разные представления. Исходя из этого, делает вывод П.В. Панов, можно говорить о «политике на локальном уровне публичной власти» в двух смыслах — *local policy* и *local politics*. Помимо этого, существует еще один ракурс рассмотрения проблемы: локальная политика может трактоваться как политический курс, проводимый вышестоящими органами власти по отношению к местным сообществам, поскольку политика вышестоящих властей определяет возможности местных органов в плане принятия политических решений [Панов 2008: 15].

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости исследования муниципальной власти в контексте общенациональной политической системы и тех режимных практик, которые определяют характер функционирования политических институтов, в т.ч. и муниципальной власти. Резюмируя, подчеркнем, что категория «муниципальная власть» нуждается в дальнейшей семантической и смысловой проработке в целях создания наиболее полного и адекватного методологического инструментария исследования публично-властных отношений на местах.

### Список литературы

Башарова Р.А. 2008. *Государственное и муниципальное управление: учебное пособие*. М.: Изд-во РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина. 110 с.

Булатов Р.Б. 2006. *Муниципальная власть и проблемы ее реализации в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): дис. ... д.ю.н.* СПб. 363 с.

Газизова Л.И. 2013. *Парадоксы российской муниципальной власти: опыт системной экспликации*. М.: МАКС Пресс. 252 с.

Газизова Л.И., Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В. 2014. Муниципальные органы власти в Приволжском федеральном округе Российской Федерации. — *Власть*. № 8. С. 131–138.

Газизова Л.И. 2015. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление». — *Власть*. № 6. С. 129–133.

Гельман В.Я., Рыженков С.И. 2010. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России. — *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. Т. 6. № 4. С. 130–151.

Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. 2011. Местное самоуправление или муниципальная власть. Прокрустово ложе муниципальных законов. — *Simon Kordonsky: personal blog*. 27.02. Доступ: <http://kordonsky.ru/?p=293> (проверено 10.06.2016).

Матвеев М.Н. 2003. *Власть и общество в системе местного самоуправления в России в 1977–2003 годах: автореф. дис. ... д.и.н.* Самара. 472 с.

Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. 2007. Методология универсального сравнения мировой политики. — *Политическая наука*. № 3. С. 16–42.

Панов П.В. 2008. Локальная политика в разных измерениях. — *Политическая наука*. № 3. С. 9-31.

Соловьев С.Г. 2011. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации. — *Российская юстиция*. № 8. С. 2-6.

Туровский Р.Ф. 2013. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью. — *Социально-экономические явления и процессы*. № 12. С. 159-167.

Туровский Р.Ф. 2015а. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 35-51.

Туровский Р.Ф. 2015б. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима. — *Pro Nunc. Современные политические процессы*. № 1. С. 82-98.

*FROLOVA Irina Vasil'evna, Dr.Sci.(Philos.), Professor; Vice-Rector of Bashkir Academy of Public Administration and Management under the Head of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; frolovaiv2@mail.ru)*

*GAZIZOVA Lira Il'dusovna, Cand.Sci.(Pol. Sci.), Associate Professor; Head of the Research and Information Center of Bashkir Academy of Public Administration and Management under the Head of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; gazizova-lira@mail.ru)*

## THE MUNICIPAL AUTHORITY AS A POLITICAL PHENOMENON: RUSSIAN INTERPRETATION

**Abstract.** *The Federal Law «On general principles of local self-government in the Russian Federation» № 131 adopted on October 6, 2003, as well as a number of federal laws passed in 2014–2015, set different methods of forming municipal authority in local territories, which enabling to select multiple models of public-power relations.*

*The article considers the methodology of the study of the municipal authorities. The authors argued and concluded that the previous analysis of the available tools of the Russian local government was insufficient. The necessity of an integrated consideration of the phenomenon of the municipal authorities in relation to the political system and political regime for more objective assessment of the real processes taking place in the Russian political arena is substantiating in the article.*

*The authors carried out a comparative analysis of the concepts of local government, local authorities and convincingly prove that the category of municipal authority is a category of political science discourse.*

**Keywords:** *municipal authorities, local government, political regime, local policy*

---