

На правах рукописи

Новоселов Александр Алексеевич

**ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ
«МЕСТНОЙ ДЕМОКРАТИИ» В СОВРЕМЕННОМ ПРОЦЕССЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН**

Специальность 23.00.02 –

**Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук**

Нижний Новгород – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:
доктор политических наук, доцент
Балуев Дмитрий Геннадьевич

Официальные оппоненты:
доктор политических наук, доцент
Кабешев Роман Владимирович
доктор политических наук, доцент
Рыхтик Михаил Иванович

Ведущая организация:
Нижегородский государственный лингвистический университет
им. Н.А. Добролюбова.

Защита состоится «22» ноября 2006 г. в 13³⁰ часов на заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете (603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, 2, ауд. 315).

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета по адресу: 603950 Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан «20» октября 2006 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор исторических наук, профессор



Корнилов А.А.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы определяется научно-теоретической и практической значимостью затронутых в исследовании проблем.

В настоящее время в академических кругах, как на Западе, так и в России, преобладает желание найти новые подходы к обеспечению эффективности местного самоуправления. Во многом это вполне объяснимо тем, насколько важным для государства является обеспечение стабильности «снизу-вверх». Уровень местного самоуправления является базовым, именно на нем лежит ответственность за обеспечение, так называемого «коммунального сервиса» для населения определенной территории.

Одним из новых подходов, который вызывает все больший интерес как на Западе, так и в странах Центральной и Восточной Европы, является так называемая концепция «местной демократии». Однако механизмы обеспечения эффективного функционирования этой демократии все еще не отработаны. С одной стороны, существует общая концепция (вернее набор взаимосвязанных теоретических положений о том, как должна функционировать эта демократия). С другой стороны, в каждом конкретном случае мы сталкиваемся с определенной практикой, выработанной в рамках конкретной страны или региона.

Именно это обстоятельство и определяет актуальность темы настоящей диссертации, предполагающей разработку вопроса практического воплощения в политической практике разных стран положений концепции «местной демократии».

Степень разработанности проблематики исследования.

Зародившаяся на Западе идея «местной демократии» в новых условиях привлекает растущее внимание как альтернативный подход к решению новых проблем. Эта идея не является новым изобретением. Ее истоки могут быть прослежены от начала 60-х годов 20 века. Формирование данной концепции происходило в США и Великобритании в рамках разработки теории так называемых «городских режимов» и исследований, связанных с повышением эффективности функционирования органов местного самоуправления.

Однако, несмотря на достаточно долгую историю употребления самого термина, по-прежнему существуют проблемы определения «местной демократии». Несмотря на все большее распространение концепции местной демократии на Западе, в отечественной политической науке отсутствует не только достаточно глубокое осмысле-

ние концепции, но даже адекватный перевод самого термина local democracy. Работ же, рассматривающих именно применение концепции «местной демократии», в политической практике, невозможно найти ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Исследователи концентрируют свое внимание либо на исключительно теоретических аспектах, либо наоборот рассматривают местную демократию в рамках региональных, или, в крайнем случае, сравнительных исследований.

Специфика проблемы предполагает использование литературы, которая может быть подразделена по нескольким критериям:

1. Теоретические аспекты концепции местной демократии

- проблема эффективного функционирования органов местного самоуправления;

- теория «городских режимов»;

- подходы к локальным вариациям местной демократии;

- проблема управления в рамках концепции местной демократии.

2. Практические аспекты применения концепции местной демократии в политических процессах стран Западной Европы;

- особенности применения концепции местной демократии в Великобритании, странах Скандинавии, Германии и других странах Западной Европы.

3. Применение концепции местной демократии в политических процессах стран Центральной и Восточной Европы

- теоретическое обоснование необходимости новых моделей местного самоуправления в странах ЦВЕ западной политической наукой;

- попытки применения концепции местной демократии в Польше, Венгрии, и других странах ЦВЕ;

На протяжении последних сорока лет интерес среди представителей политической науки к проблеме эффективности органов местного самоуправления значительно усилился. Первоначально этой проблематике уделялось особое внимание только иностранными исследователями, в основном из Великобритании (Нирмала Рао, Робин Хамбелтон, Блэквелл, Коул, Баретт, Гиссенданер, Линч, Вильсон, Миллер, Волш, Янг). Проблема эффективного функционирования органов местного самоуправления достаточно тесно связана с развитием федерализма и процессом регионализации. Поэтому особый интерес для автора представляли работы как зарубежных, так и российских исследователей по этой тематике. Российские политологи и социологи стали разрабатывать данную тему относительно недавно, в начале 90 годов XX века. Среди работ отечественных авторов в данной области наибольший интерес представляют публикации Г.Вайнштейна,

В.Гельмана, Л.Гордона, А.Мельвиля, О.Г.Харитоновой, В.А. Казакова, О.А. Колобова, И.П. Склярова, А.С. Макарычева, А.А. Сергунина, А.П. Цыганкова, Л.Шевцовой, С.В. Устинкина и некоторых других.

В рамках *теории городских режимов* существенный вклад в развитие концепции местной демократии внесли такие авторы как (Бораз, Даудинг, Файнстанйн, Гарсиа, Гетемис, Хардинг, Пьер, Кантор, Савич, Паддисон, Кернс, Ле Галес, Моссбергер)

Существенная часть исследований в Западной политической науке рассматривает локальные вариации местной демократии. Среди авторов, внесших наиболее существенный вклад в разработку этой проблематики, можно выделить: Голдсмит, Эшворт, Снэйп, Бэтхэм, Балдершайн, Бэннэт, Чнстертон, Коул, Дахлер, Ларсен, Элдер, Гарсиа, Хессе, Шарп, Хорват.

Проблема управления в рамках концепции местной демократии, теснейшим образом связана с теорией управления (governance), а также теорией «Новой политической культуры», которые занимают существенное место в рамках концепции местной демократии. Изучением этой темы в основном занимаются исследователи из США и Западной Европы, такие как: Кларк, Хамбельтон, Роус, Хагес, Кристенсен, Коул, Ди Газтано, Клемански, Данлеви, Гаспар, Пьер, Керн, Паддисон, Моуртцен, Свара, Роберт, Родес, Стоккер, Вильсон.

Попытки применения концепции местной демократии в Великобритании, странах Скандинавии, Германии и других странах Западной Европы являются объектом пристального внимания исследователей в последнее десятилетие. Существует достаточно много работ освещающих функционирование институтов местного самоуправления в странах Западной Европы. Однако, наибольший интерес для нас представляют исследования, акцентирующие внимание на практическом применении или попытках применения концепции местной демократии в политических процессах европейских стран. (Голдсмит, Армстронг, Балдершайм, Бартли, Стокер, Букве, Ларсен, Хансен, Артер, Гиссенданер, Клаусен, Магниер, Клейнфилд, Лехман, Дикман, Вульфсон, Сандхольц.)

Авторов, разрабатывающих *вопросы теоретического обоснования необходимости новых моделей местного самоуправления в странах ЦВЕ западной политической наукой*, можно разделить на две группы: первая группа авторов (как правило, это исследователи из Западной Европы и США) обосновывают необходимость применения позитивного опыта западного местного самоуправления, в том числе и концепции местной демократии на территории стран ЦВЕ (Хамбельтон, Кларк, Каулфилд, Кристенсен, Коулсон, Кокс, Кимбал, Нортон). Вторая группа авторов (как правило, это исследователи из стран ЦВЕ) в

своих работах достаточно осторожно, иногда скептически, относятся к возможности применения концепции местной демократии в условиях стран Центральной и Восточной Европы. (Илнер, Сваневич).

Особую актуальность в последние 10 лет, приобрели исследования попыток применения западного опыта в сфере организации и развития институтов местного самоуправления в странах ЦВЕ. (Сваневич, Илнер, Бенетт, Каулфилд, Коулсон, Кларк, Жабес, Ходжи, Кимбал, Кулежа, Петери, Зентай, Пиджей, Соос, Тока, Райт).

Можно констатировать, что новые подходы, несмотря на настоящий бум исследований в области федерализма и развития местного самоуправления, пока еще не возникли. В какой то мере исправить сложившуюся ситуацию призвана настоящая работа.

Цель работы - исследование применения концепции «местной демократии» в политических процессах стран Западной, Центральной и Восточной Европы.

Для достижения этой цели представляется необходимым выполнить ряд исследовательских задач.

Во-первых, необходимо проанализировать саму концепцию «местной демократии», рассмотреть существующие теоретические подходы к данному явлению и дать наиболее адекватное определение этому термину.

Во-вторых, представляется важным рассмотреть то, как данная концепция применяется в политической практике европейских стран, и насколько теоретические построения в рамках данной концепции соответствуют реальной практике реформирования институтов местного самоуправления в различных западноевропейских странах.

В-третьих, требуется рассмотреть государства Центральной и Восточной Европы. Для нас наибольший интерес представляет применение теории и практики выработанной в рамках изначально западной концепции «местной демократии», на территории этого региона.

В соответствии с поставленными исследовательскими задачами строится и *структура* работы. Она состоит из введения, трех глав и заключения. Первая глава рассматривает предпосылки и историю появления концепции «местной демократии» в политической теории, различные варианты определения самого термина «местная демократия», также предлагается авторское определение. Рассматриваются существующие в политической науке подходы к локальным вариациям местной демократии. Вторая глава исследует практическое применение концепции местной демократии в политических процессах стран Западной Европы. Помимо этого дается обоснования выбора стран для этого анализа. Рассматривается развитие местного самоуправления в Великобритании, которая является своеобразным пионером в деле применения различных

механизмов, повышающих эффективность функционирования органов местного самоуправления. Кроме того, подробно рассматриваются особенности практического применения концепции местной демократии в Германии и странах Скандинавии. Третья глава рассматривает применение концепции местной демократии в политических процессах стран Центральной и Восточной Европы. Здесь дается развернутое теоретическое обоснование необходимости новых моделей местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы западной политической наукой. Далее рассматриваются попытки применения концепции местной демократии в Польше и Венгрии.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступает местное самоуправление в различных его проявлениях. Предметом исследования являются теоретические основания и практическая политика в области обеспечения самоуправления.

Эмпирическую базу исследования составили: документы Европейского Союза, региональных и других международных организаций, правительства России и зарубежных стран, аналитические материалы ведущих Российских и зарубежных научных учреждений, международные статистические данные, отечественные и зарубежные теоретические работы по проблемам развития и функционирования местного самоуправления.

Методологической основой диссертации являются:

- Обще теоретические политологические положения о системно-структурном подходе в познании сложных общественных реалий;
- аксиологический подход к изучению и творческому использованию богатейшего отечественного и зарубежного опыта обеспечения функционирования местного самоуправления;
- идеи взаимосвязанности и взаимообусловленности политических, социальных идеологических факторов выработки и проведения политики в области местного самоуправления;
- комплексное рассмотрение исторических обстоятельств выработки и проведения политики в области местного самоуправления.

В диссертации использованы такие методы исследования как:

- метод восхождения от абстрактного к конкретному;
- принцип единства объективного и субъективного;
- анализ и синтез источников и материалов;
- сравнительно-сопоставительные характеристики с позиций принципа историзма;
- структурализация, позволяющая выделить в изучаемом явлении системообразующие факторы;
- различные приемы методологического анализа и классификации;

- систематизация и обобщение полученных выводов и результатов.

Научная новизна предполагаемого диссертационного исследования состоит:

Во-первых, в комплексном рассмотрении теоретической и практической реализации концепции «местной демократии» на территории стран, имеющих различный исторический опыт организации институтов местного самоуправления.

Во-вторых, она заключается в попытке, используя инструментарий политической науки, обобщить существующие теоретические подходы к обеспечению эффективного функционирования демократии на местном уровне и дать синтетическое авторское определение самого термина «местная демократия».

В-третьих, в выполнении анализа практической реализации концепции «местной демократии» на различных уровнях (субгосударственном, государственном и наднациональном). При этом исследован достаточно широкий круг объектов и субъектов (индивидуально-личностный, организационный, общественные группы и общество в целом). Подобный анализ еще не предпринимался ни в отечественной, ни в зарубежной политической науке.

В-четвертых, в исследовании применимости предлагаемой концепции на территории политического пространства стран Центральной и Восточной Европы.

Практическая значимость исследования состоит в том, что:

- Его результаты могут быть использованы в процессе практической выработки и проведения политики.

- Теоретическое осмысление применения концепции «местной демократии» в политических процессах стран Западной, Центральной и Восточной Европы позволит выработать практические рекомендации и более качественно решать важные народнохозяйственные задачи, связанные с развитием современной России.

- Результаты исследования будут использованы в учебном процессе в виде специальных курсов и включения отдельных тем в основные курсы, читаемые на факультете международных отношений.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

В качестве основных на защиту выносятся следующие положения:

1. *Оригинальное авторское определение* местной демократии, которое стремится обобщить существующие теоретические подходы к обеспечению эффективного функционирования демократии на местном уровне, а так же учитывает тесную взаимосвязь политических процессов на различных уровнях (субгосударственном, государственном и наднациональном) и заключается в том что местная демократия

– это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне, таких акторов как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различные группы давления, в процессе выработки общезначимых решений.

2. Все страны, выбранные в качестве объекта анализа, в 1970-80-е годы, столкнулись с целым рядом проблем в сфере местного самоуправления.

3. Попытки применения отдельных положений концепции местной демократии в этих странах отмечались различной степенью успешности, зависевшей от исторического, культурного и социально-экономического развития конкретной страны, а также от ее политической системы.

На основе проведенного анализа *автор предлагает ряд положений*, которые могут оказаться полезными при совершенствовании системы местного самоуправления РФ, должны учитываться (на уровне учебных программ) при подготовке и переподготовке кадров и найти отражение в образовательных стандартах.

Апробация результатов исследования

Результаты исследований нашли отражение в целом ряде публикаций в профессиональных и научных изданиях, выступлениях на российских и международных конференциях.

Основные положения диссертационного исследования были апробированы в ходе участия автора во Всероссийских и международных конференциях («Университетская политология: Россия в национальном и европейских контекстах.», Москва: Российская ассоциация политической науки, 2005.; XI нижегородская сессия молодых ученых. Н.Новгород, 2004.; XII нижегородская сессия молодых ученых. Н.Новгород, 2005; Конференция, PR-технологии в информационном обществе Санкт-Петербург, 25-26 февраля 2006 г.; «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании. » Одесса, 2005.; Local elites and the modernization of local government. 21-23 September 2005, Groningen University, The Netherlands) 1st BI-Annual EURA Conference: Cities in City Regions. 11-14 May 2006, Warsaw, Poland.; Кроме того, автор принимал участие в работе многолетнего исследовательского проекта Eurolock. К настоящему времени в данном исследовании участвует более 200 ученых из 18 европейских стран. Автор, также участвует в деятельности EURA (Europe Urban Research Association), которая является основным исполнителем аналитических работ по проблематике нашего исследования для Европей-

ского Союза. Результаты этих работ были отражены в ряде публикаций автора.

II. Основное содержание работы

Во введении характеризуются актуальность, научная новизна, эмпирическая база, объект, предмет, цель и задачи, методология и методы, обоснованность и достоверность, практическая значимость, апробация, структура, авторская концепция исследования, основные положения работы выносимые на защиту.

В первой главе «Разработка понятийного аппарата концепции так называемой «местной демократии», состоящей из трех параграфов, определяется смысловое содержание основных используемых в работе терминологических образований. Рассматривается история появления термина «местная демократия», существующие в политической науке подходы к локальным вариациям местной демократии, а также дается теоретическое обоснование проблемы управляемости в рамках концепции местной демократии.

В первом параграфе главы, «Появления концепции местной демократии в политической теории», рассматриваются история и предпосылки появления концепции местной демократии в политической теории стран Западной Европы и США.

Существуют различные определения собственно самого понятия местная демократия. Фактически этот термин является, русскоязычным переводом такого термина как local democracy, т.е локальная или местная демократия. К сожалению, данный термин не получил какого либо четкого определения в российской политической науке. Основная часть исследований, посвященная данной тематике, проводились в США и Западной Европе. Соответственно большая часть понятийного аппарата, к сожалению, применима исключительно в контексте стран, которые являлись объектами соответствующих научных исследований. Автор, рассмотрев различные определения термина «местной демократия», пришел к выводу, что ни одно из этих определений не отражает в полной мере суть этого явления, и предлагает использовать свое определение. По мнению автора, местная демократия - это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне, таких акторов как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различные группы давления, в процессе выработки общезначимых решений.

Во втором параграфе главы, «Существующие в политической науке подходы к локальным вариациям местной демократии», основ-

ное внимание уделено теоретическому обоснованию особенностей национальной организации институтов местного самоуправления. Отмечается, что сдвиг в сторону более сильного персонального руководства, прежде всего, был ответной реакцией на так называемый «кризис легитимности», выраженный в снижении интереса населения к участию в местной политической жизни, а также неспособность традиционных механизмов обеспечить прозрачность процесса принятия решений. При этом усиление роли местных лидеров очень часто не обеспечивалось наличием адекватных институциональных ресурсов.

Несмотря на то, что не возникает единой модели руководства по всей Европе, национальные институты имеют общие черты. Например, рост количества профессиональных ассоциаций, через которые происходит обмен идеями и опытом, а так же частое обращение к структурам Европейского Союза

Следовательно, можно предположить, что предшествующие стили и модели местного руководства были сильно привязаны к национальному государству. По мере появления новых акторов мировой политики и ослабления национальных государств, можно говорить о появлении новых стилей и моделей местного самоуправления. В Европейском контексте эти модели должны быть под возрастающим влиянием институтов и политики Европейского Союза.

Однако, очень часто за похожими тенденциям скрываются глубокие контрасты, покрывающие более старые различия в системах управления. Наибольший интерес представляет взаимодействие между старыми институциональными традициями на местах и влиянием наднациональных процессов, которые могут стимулировать или ограничивать институциональные реформы на местном уровне. По сути, взаимодействие между партикуляризмом и универсализмом остается ядром сравнительного политического анализа. Для лучшего понимания сущности этих процессов, необходимо обратиться к теоретическому обоснованию различных национальных моделей организации местного самоуправления.

До 80-х годов 20 века, ученые, как правило, противопоставляли группу стран севера Европы, югу. В основе этой типологии лежал тип организации институтов местного самоуправления, а также их взаимодействие с институтами центральной власти. Сравнительный анализ обнаружил, что политические лидеры в «южных» системах, таких как Франция и Италия, играли более важную роль в артикуляции интересов своих территорий на национальном уровне по сравнению с «северными» странами. На севере местная администрация обладала более значительными собственными ресурсами, а также автономией, что, в

свою очередь, привело к формированию слабых персональных форм политического лидерства.

Институт сильных мэров характерен для государств, где административно-территориальные единицы имели небольшие размеры и достаточно ограниченную самостоятельность.

Этот образец политического руководства применялся, с некоторыми вариациями, во Франции, Италии, Испании, Португалии, Греции и Бельгии. Для местного самоуправления этих стран характерна ограниченная правовая свобода действий и финансовая автономия. Институты местного самоуправления в «северных» странах, прежде всего к ним можно отнести страны Скандинавии, Германию и Англию, имели коллегиальную организацию. Они обладали более обширной свободой действий и автономией, хотя среди этой группы наблюдаются значительные вариации, не только между государствами, но и в рамках одной страны, например Германии.

Таким образом, до 1980-х годов практика сильного индивидуально-го руководства существовала на юге. Мэр действовал как «брокер» между центральным правительством и локальными акторами, и часто был не только «местным боссом», но и влиятельным национальным политиком. Центральное правительство не только наделяет мэра всей полнотой полномочий, но и выполняет контрольные функции при отсутствии «избирательного мандата» от населения.

В странах «северной» модели превалирует коллегиальная форма принятия решений. Большое значение имеют партийные интересы, а также вопросы построения партийных коалиций, для организации работы коллективного органа – так называемого совета.

Данная типология не всегда соответствует политической реальности и часто действует в качестве стереотипа. Так, например, под группу стран «юга» лучше всего подходят Италия и Франция, однако в Испании и Португалии после десятилетий авторитаризма мэр был в более слабом положении. На «севере» практика коллегиальности, иногда уступает место сильному индивидуальному лидерству.

В третьем параграфе главы, «Теоретическое обоснование проблемы управляемости в рамках концепции местной демократии», рассматривается еще одна теория, направленная на выявление фундаментальных причин перехода к индивидуальным формам лидерства. Это так называемая концепция перехода от правительства к управлению (from government to governance). Во многих странах в последнее время традиционные институты местной власти и управления подверглись трансформации. Процедуры и практика, выработанные в течении долгого времени, были поставлены под сомнение, все изменения были связаны в первую очередь с такими понятиями, как «демократия» и «менеджмент». Более

того, изменения коснулись как роли, так и целей власти избираемой на местном уровне. Рассматривая эти тенденции нельзя не упомянуть, что все изменения так или иначе связаны с распространением концепции, обозначенной как «Новое городское управление» (new city management). В последнее время в научный оборот в западной политической науке, уже вошло такое понятие как «Новое общественное управление» (new public management). В этом отношении «Новое городское управление» подразумевает не только широкое использование в процессе управления инструментов, характерных для негосударственного, в большей части коммерческого сектора, ориентированного в первую очередь на такое понятие как «эффективность». Например, рассматривая интересы местного (или любого другого сообщества) с точки зрения «продавец-потребитель», а также передачи части функций, ранее присущих исключительно институтам власти, частным компаниям. Однако концепция «Нового городского управления» значительно расширяет рамки процесса трансформации, подразумевая такие изменения, как пересмотр в целом ролей и функций политиков, управленцев и граждан в процессе управления, создавая коалицию между местной экономикой и интересами социума.

Вторая глава диссертационного исследования - «Влияние концепции местной демократии на политические процессы стран Западной Европы». Рассмотренные в первой главе теоретические аспекты так называемой концепции «местной демократии» создают основу для исследования практического применения данной концепции. На примере ряда стран Западной Европы автор попытался ответить на ряд вопросов:

Во-первых, существовали ли в этих странах общие проблемы в сфере развития местного самоуправления в контексте концепции «местной демократии», которые вызвали объективную необходимость в институциональных изменениях?

Во-вторых, большой интерес представляет исторический опыт организации институтов местного самоуправления в контексте последующих институциональных эволюций.

В-третьих, необходимо проанализировать конкретные изменения в сфере местного самоуправления, имевшие место в целом ряде стран Западной Европы с точки зрения эффективного решения проблем развития «местной демократии».

В качестве объектов для анализа применения концепции так называемой «местной демократии» были выбраны страны Западной Европы, традиционно практиковавшие коллегиальные формы организации институтов местного самоуправления. При этом они имеют разный исторический опыт организации и функционирования институтов местного самоуправ-

ления. По мнению автора, такой подход при выборе объектов анализа представляется наиболее всесторонним и объективным.

В первом параграфе главы, «Развитие местного самоуправления в Великобритании», рассматриваются основные проблемы, с которыми столкнулись органы местного самоуправления этой страны в период с начала 60-х годов 20 века.

Долгое время внутренняя работа местной власти в Великобритании была предметом многочисленных предложений по ее изменению. Неэффективность, недостаточная прозрачность, медленная и громоздкая структура системы комитетов вызывали необходимость изменений.

Первые попытки изменений имели место еще в начале 1960х годов. Последние приходятся на время правительства Блэра. Основные цели реформы были выражены в трех положениях. Во-первых: улучшить эффективность управления на местном уровне и ускорить процесс принятия решений. Во-вторых: необходимость более эффективного распределения функций органов местной власти между исполнительной и представительной ролью, а также модернизация структур местного самоуправления. Приход к власти лейбористов в 1997 году сигнализировал о начале новой локальной демократии. В 1998 году был представлен документ «Местное современное правительство: отношения с людьми». Фактически это была стратегия реформирования местного правительства. В документе особо подчеркивалось, что местное население недостаточно вовлечено в локальный политический процесс и мало информировано о том, как им управляют. В-третьих: отсутствие информации о том, каким образом принимаются решения, кто виноват в ошибках, и кому пожаловаться на растущие сложности, привело к тому, что местное самоуправление привлекает все меньший интерес общественности. Прежде всего, это отражается на снижении участия в выборах. Так, например в 1998 году средний уровень участия на местных выборах составлял не более 28 процентов, в 1999 году этот уровень опустился до 20 процентов.

Таким образом, основной задачей органов местного самоуправления было возрождение локальной демократии и демонстрация способности к общественному лидерству. С этой точки зрения, традиционная модель устройства институтов местного самоуправления, прежде всего, была не эффективной. Члены органов местного самоуправления и чиновники проводили патерналистскую политику по отношению к гражданам, полагая, что они представляют наилучший из всех возможных вариант принятия решений.

Самым *первым предложением*, была реформа политической структуры, с целью создания альтернативных форм политического лидерства, таких как прямые выборы мэра и управляющего советом. Напря-

мую избираемый мэр, являясь политическим лидером, получал кабинет, состоящий из представителей совета, являющихся либо членами одной партии, либо представляющих коалицию партий.

Вторая модель предусматривает прямые выборы мэра, а также управляющего советом (council manager). Основной задачей мэра в такой модели является разработка стратегической политики, делегируя управляющему советом функции принятия решений связанных с текущими делами.

Третья модель: кабинет с лидером, где лидер избирается советом, кабинет может быть сформирован лидером, или назначен советом. Кабинет может состоять как из членов одной партии, так и из представителей коалиции партий. Фактически, эта модель идентична с первой, за исключением того, что лидер должен получить поддержку членов совета, а не голоса избирателей на выборах. Лидер может иметь такие же функции и полномочия как напрямую избираемый мэр, однако он будет настолько влиятельным, насколько ему позволят его коллеги из совета.

Таким образом, реорганизация структуры и функций исполнительной власти должна привести к ускорению процесса принятия решений, повысить ответственность за принимаемое решение и приблизить его к нуждам общества. Общество может решать насколько действия, предпринимаемые местной властью, соответствуют тем, которые были заявлены в ходе избирательной кампании, что, в свою очередь, должно увеличить политическую активность граждан на местных выборах.

Второй параграф главы - «Особенности практического применения концепции местной демократии в скандинавских странах». Страны Скандинавии, как правило, выделяют из общеевропейского контекста при рассмотрении деятельности местного самоуправления.

Большая часть местных образований характеризуется наличием системы избираемого местного правительства, которое является одним актором из многих. Всем субнациональным образованиям приходится работать в партнерстве с другими участниками политического процесса. В Европе это означает, что местная власть имеет дело не только с местным бизнесом, обществом, частными интересами и некоммерческим сектором, а также с другими уровнями власти. Локальные образования ориентированы на поиск внешних ресурсов, в первую очередь инвестиций.

Основные отличия стран Скандинавии от остальной Европы состоят в следующем:

Во-первых, небольшой средний размер населения городов (в Дании – 20000, в Финляндии – 20000, Норвегии – 10000, в Швеции – 30000.)

Во-вторых, со времен второй мировой войны основной функцией скандинавских местных правительств была работа по улучшению бла-

госостояния населения, а не вопросы экономического и регионального развития.

В-третьих, широкое распространение социально-демократических ценностей, ассоциированных с консенсусом и сильными корпоративистскими традициями в процессе принятия решений.

Поэтому природа политического лидерства в странах Скандинавии значительно отличается от той части Европы, в которой имеются традиции сильного персонального лидерства.

Норвегия является единственной страной в Скандинавии, которая серьезно экспериментировала с новыми формами политического лидерства. В конце 1980х Осло представило новую модель кабинета правительства на местном уровне. Эта модель формируется на базе совета по мажоритарному принципу и замещает орган исполнительной местной власти, который формировался на пропорциональной основе. В этой системе мэру отводилась роль премьер-министра, в этом качестве он являлся первым среди равных. Такая форма устройства существенно увеличивает концентрацию политической власти в руках мэра, при этом приоритетным направлением в деятельности мэра являются вопросы, связанные с улучшением сервиса для населения, отодвигая на второй план фискальные проблемы. То есть, в такой системе мэр принимает на себя обязанности ведущего политика вместе с индивидуальной ответственностью.

Третий параграф главы - «Попытки применения концепции местной демократии в неоднородной политической среде Германии». Местное правительство в Германии, подверглось серьезным изменениям с начала 90х годов. Было принята целая серия законов, касающихся федеральных земель и их муниципалитетов, предписывающая проведение прямых выборов глав исполнительной власти.

Законодательные реформы в начале 90х годов старались унифицировать парламенты земель. Всенародно избираемый совет в сочетании с прямыми выборами мэра - форма организации, характерная для юга Германии, была установлена во всех других землях, за исключением городов: Берлина, Гамбурга и Бремена.

Как правило, законодательство земель по части прямых выборов мэра достаточно схоже: избираемый совет в сочетании избираемым мэром. Несмотря на базовое сходство в хартиях муниципалитетов отдельных земель, обнаруживается целый ряд различий, обусловленных различными региональными традициями. Право граждан напрямую избирать главу исполнительной власти сильно изменило структуру взаимоотношений между местными политическими акторами: гражданами, советом и мэром. Прямые выборы мэра укрепили подотчетность главы исполнительной власти перед избирателями, теперь локальный

лидер несет ответственность за принимаемые решения напрямую перед избирателями.

В третьей главе «Применение концепции местной демократии в политических процессах в странах Центральной и Восточной Европы» исследуются попытки применения западной политической теории и практики в области развития институтов местного самоуправления в условиях этого региона.

Основные модели Европейского местного самоуправления были описаны во второй главе данного исследования, но данные классификации не касались стран ЦВЕ. Поэтому наибольший интерес для нас представляет:

Во-первых, каким образом новые институты местной демократии стран ЦВЕ, подходят под эти классификации.

Во-вторых, какие из существующих теорий, связанных с концепцией так называемой «местной демократии», нашли свое применение в политической практике стран ЦВЕ.

В-третьих, необходимо выяснить, как определенные особенности, присущие национальным моделям организации местного самоуправления в странах ЦВЕ, вписываются в концепцию «местной демократии».

В первом параграфе «Теоретическое обоснование необходимости новых моделей местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы западной политической наукой» исследуются различные подходы западных авторов к необходимости применения различных теорий, выработанных в рамках концепции «местной демократии», в условиях стран ЦВЕ. В результате автор пришел к выводу, что ни одна из классификаций моделей местного самоуправления разработанная для стран Западной Европы в рамках концепции «местной демократии», в полной мере не подходит для стран ЦВЕ.

Во втором параграфе «Попытки применения концепции местной демократии в Польше» рассматривается процесс возрождения институтов местного самоуправления в Польше, после длительного периода централизации и отсутствия демократии. Целый ряд западных теоретических подходов в сфере организации и функционирования институтов местного самоуправления нашел свое применение в политических процессах Польши.

В третьем параграфе, «Венгрия как пример неудачного применения концепции местной демократии», автор анализирует как законодательную базу, так и ее практическое применение. Делается вывод о том, что говорить о применении концепции в политических реалиях Венгрии достаточно сложно в силу целого ряда причин. Основной из них является незавершенность институциональных преобразований, а также достаточно короткий период существования децентра-

лизации и местного самоуправления в этой стране в посткоммунистический период, что в свою очередь не позволяет пока делать какие либо общие выводы и прогнозы.

В заключении диссертации выделены основные тенденции развития демократических институтов местного самоуправления, изложены авторские выводы, обозначена область их возможного применения и направления дальнейших исследований.

Последовательно решая поставленные исследовательские задачи, автор пришел к трем группам выводов.

Он выделяет следующие выводы, касающиеся адаптации теоретических положений концепции местной демократии для нужд реальной политики:

Во-первых, содержание термина «местная демократия» включает в себя достаточно широкий круг явлений и процессов. Поэтому различные авторы при определении данного термина, как правило, делают акцент на каком-то определенном явлении или процессе.

Во-вторых, по мнению автора, ни одно из этих определений не отражает в полной мере широкий круг явлений и процессов, присущих термину «местная демократия», поэтому в работе дается авторское определение термина «местная демократия». Согласно этому определению, местная демократия – это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на местном уровне наднациональных сил и институтов, национальных и местных правительств, гражданского общества, неправительственных организаций, а также различных групп давления в процессе выработки значимых политических решений. Данное определение позволяет избежать узкой трактовки данного явления, давая в то же время возможность конкретного рассмотрения отдельных его компонентов и процессов.

В-третьих, основной предпосылкой к росту интереса со стороны научного сообщества к проблемам местного самоуправления были широкомасштабные институциональные изменения на местном уровне. Как правило, эти изменения касались роли и функций главы исполнительной власти на местах.

В-четвертых, первоначально изучение местного самоуправления в Европе было ограничено уровнем исследований конкретных проявлений «местной демократии». С начала 1990-х годов основным направлением в изучении местного самоуправления стала разработка универсальных теорий, способных объяснить изменения с точки зрения неких глобальных факторов, таких как глобализация, конвергенция, развитие институтов Европейского Союза.

В-пятых, ни одна из существующих в политической науке теорий не была способна в полной мере объяснить причины институциональных преобразований местного самоуправления.

В-шестых, концепция «местной демократии» создает широкое поле для исследований в области ее практического применения. С этой точки зрения, наибольший интерес представляет конкретная политическая практика.

Анализ влияния концепции местной демократии на политические процессы в странах Западной Европы приводит к следующим выводам:

Во-первых, каждая из рассмотренных стран, несмотря на внешнюю схожесть организации институтов местного самоуправления, представляет достаточно уникальный набор особенностей. Разный исторический опыт в сфере организации местного самоуправления создает определенный национальный контекст. Поэтому одинаковые институциональные изменения в разных странах могут иметь совершенно разные результаты.

Во-вторых, как показала практика, применение концепции «местной демократии» действительно оказало некоторое влияние на локальные политические процессы в этих странах. Наиболее значимые изменения прослеживаются в процессе повышения эффективности управления на местном уровне. Как правило, эти изменения связаны с широким применением инструментов, характерных для негосударственного, коммерческого сектора. Однако было бы упрощением сказать, что эти новации ограничились лишь использованием технологий эффективного управления. Существующие концепции так называемого «Нового общественного управления» и «Нового городского управления», ставшие частью политической практики в Западной Европе, в корне меняют подход не только к эффективности местного самоуправления, но и к отношениям общества и власти в целом. На первое место выходит вопрос эффективного взаимодействия широкого круга акторов, основной целью которого является достижение общезначимых целей.

В-третьих, институциональные изменения, связанные с повышением политической ответственности и прозрачности процесса принятия решений, в рамках теории «местной демократии» в общем были обозначены как повышение роли персонального лидерства на местном уровне. Переход к прямым выборам мэра является наиболее показательным примером этих изменений. Как уже отмечалось выше, усиление персонального лидерства с точки зрения концепции местной демократии первоначально являлось реакцией на снижение избирательной активности населения, однако, как показала практика, даже после перехода к прямым выборам мэра практически повсеместно избиратель-

ная активность продолжала снижаться. Обращает на себя внимание и тот факт, что изменения институциональной позиции главы исполнительной власти очень часто не были подкреплены функционально. То есть переход к прямым выборам мэра, обозначенный в теории как фундаментальный сдвиг в сторону усиления индивидуального лидерства, на практике оказывается всего лишь появлением новой должности со старыми функциями. Проведенные в последнее время исследования подтверждают, что большая часть мэров в своей деятельности сталкиваются с недостатком полномочий.

На основе проделанного анализа *применимости концепции «местной демократии» в политической практике стран Центральной и Восточной Европы*, автор пришел к следующим выводам: Во-первых, ни одна из классификаций моделей местного самоуправления, разработанная для стран Западной Европы в рамках концепции «местной демократии», в полной мере не подходит для стран ЦВЕ.

Во-вторых, целый ряд западных теоретических подходов в сфере организации и функционирования институтов местного самоуправления нашел свое применение в политических процессах стран ЦВЕ.

В-третьих, говорить о применении концепции в политических реалиях стран ЦВЕ достаточно сложно в силу целого ряда причин. Основной из них является незавершенность институциональных преобразований, а также достаточно короткий период существования децентрализации и местного самоуправления в этих странах в посткоммунистический период, что, в свою очередь, не позволяет пока делать какие-либо общие выводы.

В-четвертых, с точки зрения автора, национально-исторический контекст оказал более сильное влияние на процесс становления институтов местного самоуправления в странах ЦВЕ, нежели такой фактор, как так называемый «экспорт демократии», под которым мы понимаем сознательное навязывание западных политических институтов и норм странам, имеющим иные политические, социально-экономические и культурные условия.

К областям конкретного применения результатов исследования автор относит: политологию, в особенности ее раздел, связанный с политическими процессами и институтами, развитием федеративных отношений, всеобщую историю.

Основные направления дальнейших исследований. Одним из важнейших направлений дальнейшего исследования проблем местной демократии представляется комплексный анализ международно-политического измерения проблемы, дальнейшая операционализация концепции местной демократии с тем, чтобы сделать ее пригодной для использования лицами, принимающими политические решения.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1.) Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ

1. Новоселов, А.А, Балуев, Д.Г. Информационно-психологическое воздействие как внешнеполитический инструмент «традиционной» демократии и внутривнутриполитический инструмент «местной» демократии./ А.А. Новоселов, Д.Г. Балуев // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Международные отношения. Политология. Регионоведение». - Н.Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2006.- №3 (4). Общий объем 0,3 п.л (авторский вклад 0,2 п.л.)

2. Новоселов, А.А. Попытки применения концепции «местной демократии» в политических процессах европейских стран. / А.А.Новоселов. // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Международные отношения. Политология. Регионоведение». - Н.Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2006. - №3 (4). (0,4 п.л.)

2.) Научные публикации

3. Новоселов, А.А. Россия: некоторые аспекты проблемы государственно-национального единения./ А.А Новоселов // Сборник научных трудов по материалам научно-практической конференции «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании. » Том 7. Юридические и политические науки.- Одесса: Черноморье, 2005. (0,5 п.л.)

4. Новоселов, А.А. Российский федерализм: перспективы развития./ А.А. Новоселов // Университетская политология: Россия в национальном и европейских контекстах. Москва: Российская ассоциация политической науки, 2005. (0,4 п.л.)

5. Новоселов, А.А Политические процессы в России 1991-1993г. / А.А Новоселов// XI нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки: - Н.Новгород: Изд-во Гладкова О.В. 2004, (0,3 п.л.)

6. Новоселов, А.А. Актуальные проблемы Российского федерализма. / А.А Новоселов // Электоральное поле России и стратегии избирательных компаний под редакцией д.с.н Г.С. Широкаловой. 2004. (0,3 п.л.)

7. Новоселов, А.А. Федерализм в России / А.А Новоселов // XII нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки:- Н.Новгород, Изд-во Гладкова О.В. 2005, (0,2 п.л.)

8. Новоселов, А.А. «New city management» как пример эффективной PR-стратегии в отношении местных институтов власти и общества. / А.А Новоселов // PR-технологии в информационном обществе: Материалы третьей научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург, 25-26 февраля 2006 г. СПб.: Изд-во Политехн. Ун-та, 2006. (0,4 п.л.)

Подписано в печать 17.10.2006. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1. Зак. 1339. Тир. 100.

Типография Нижегородского госуниверситета.
Лиц. ПД № 18-0099 от 04.05.2001.
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.

