
УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)

Ш 97

В.Г. Шустов,

кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп», г. Майкоп, тел.: 8-928-470-66-40

Легитимность муниципальной власти в условиях полиэтничного общества

(Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена проблемам легитимности муниципальной власти в условиях полиэтничного общества. Отдельно выделены причины её делегитимизации. Исследована модель общественной демократии и её преломление на муниципальный уровень. Основной целью данной публикации является изучение потенциала легитимности местного уровня власти в политическом процессе в условиях трансформации всей политической системы.

Ключевые слова: легитимность, делегитимность, эффективность, местное самоуправление, местные сообщества, муниципальная реформа, местная и региональная власть.

V.G. Shustov,

Candidate of Political Sciences, Manager of Affairs of Council of People's Deputies, Maikop, ph.: 8-928-470-66-40

Legitimacy of municipal authority in the conditions of multiethnic society

Abstract. This paper deals with the problems of legitimacy of municipal authority in the conditions of multiethnic society. The reasons of its delegitimation are separately allocated. A study is made of the model of co-public democracy and its refraction on municipal level. The main objective of this publication is studying the potential of legitimacy of local level of the power in political process in the conditions of transformation of the whole political system.

Keywords: legitimacy, delegitimacy, efficiency, local government, local communities, municipal reform, local and regional government.

Сегодня эффективность и легитимность публичной власти являются главными факторами её стабильности. Легитимность (от латинского *legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный) — состояние власти, когда она признаётся большинством народа законной и справедливой. В научный обиход термин «легитимность» ввёл М. Вебер. Теория легитимности М. Вебера считается классической в политологии. Он выделил по характеру их внутреннего оправдания три возможных типа легитимности (традиционную, хариз-

матическую, легальную) в зависимости от её источников.

В отечественной политологии единства в вопросах определения источников легитимности нет. В основе всех исследований российских политологов по легитимности лежит классическая веберовская типология. Максимально эффективной и устойчивой, в условиях полиэтничного общества, является политическая власть, легитимная на трёх уровнях (персональном, идеологическом, структурном) по отношению к трём источникам (идеологический,

правовой, нравственный) и в обеих зонах легитимности — внутренней и внешней. Показателями легитимности являются:

- уровень принуждения, применяемый для проведения политики;
- наличие попыток свержения правительства или лидера;
- проявления гражданского неповиновения, характер официальной оппозиции;
- демократизм избирательной системы, результаты выборов [1].

Кризис легитимности чаще всего возникает тогда, когда статусу основных социальных институтов грозит опасность, когда прогрессивные требования основных социальных групп общества не воспринимаются политической властью. Российский политолог А. Фетисов в своей статье «Политическая власть: проблемы легитимации», опубликованной в третьем номере социально-политического журнала в 1995 году, выделил шесть причин делегитимации власти:

- противоречия между универсальными ценностями, господствующими в обществе, и эгоистическими интересами властвующей элиты;
- обостряющееся противоречие между идеей демократии и социально-политической практикой;
- отсутствие достаточной вертикальной мобильности;
- нарастание бюрократизации и коррумпированности власти;
- ситуация, когда национализм и сепаратизм отвергают правомерность федеральной власти;
- острые противоречия внутри власти, столкновение разных ветвей власти в борьбе за свое могущество.

Автор предлагает этот перечень дополнить:

- отчуждение граждан от власти, невозможность выражения своих интересов;
- активизация противодействия открытой и латентной оппозиции;
- невыполнение властью своих обязанностей, её неэффективность.

Легитимность теряется сначала среди управляемых, они перестают

признавать право носителей власти на неё, которые, как правило, не осознают того, что ситуация изменилась и продолжают ожидать подчинения. В условиях посткоммунизма легитимация власти, по мнению автора, должна происходить с учетом дополнительных факторов. Во-первых, возвращение к практике легитимации власти после восьмидесятилетнего господства не легитимной власти. Во-вторых, необходимо вернуться от искусственной к естественной системе ценностей, которая опирается на культуру, традиции, обычаи всего полиэтничного общества, что увеличивает легитимационный потенциал и основу новой политической системы. В-третьих, демократическое общество должно выработать новые идеологические установки, совершенствовать уровень самосознания личности, объединяться на основе общепринятых демократических ценностей. В-четвертых, власть эффективна, когда работает система сдержек и противовесов ветвей власти, в том числе, и на местном уровне.

Особенности становления демократических основ в полиэтничных или многосоставных обществах довольно глубоко исследовал американский профессор А. Лейпхард в своей книге «Демократия в многосоставных обществах». Он сумел выделить четыре черты такой консоциативной демократии:

- правление большой коалиции, состоящей из политических лидеров всех значимых сегментов многосоставного общества;
- взаимное вето;
- основные субкультуры представлены в кабинете и других, принимающих решение органах, примерно пропорционально своей численности;
- каждая субкультура обладает высокой степенью самостоятельности в делах, затрагивающих исключительно её.

В этих условиях «...федерализм и разделение властей уменьшают изолированность оппозиции и соперничество в борьбе между нею и правительством» [2]. Применение вето меньшинством может заблокировать работу правительства и А.Лейпхард предлагает

два решения «...увязать несколько вопросов и разрешить их одновременно путём взаимных уступок,...другой способ состоит в делегировании права принятия наиболее трудных и судьбоносных решений высшим руководителям сегментов» [3].

При всей критике этой модели, что власть большой коалиции процесс принятия решений замедлит, что взаимное вето может парализовать процесс принятия решений, что пропорциональность устанавливает приоритет принадлежности к определенному сегменту над личными качествами кандидата, она всё же может эффективно использоваться. В условиях полиэтничного общества данная модель эффективна при экстерриториальной культурно-национальной организации. Надо отметить, что некоторые аспекты общественной демократии, такие как право взаимного вето сегментов, пропорциональный избирательный порядок, начинают активно обсуждаться и применяться в политической практике, но речь может идти только о частичной совместимостью с этой моделью. Частичное применение данной модели наиболее эффективно при формировании исполнительной ветви власти, в том числе и муниципальной, в условиях полиэтничного общества. В последнее время все чаще обсуждается идея интегральной демократии, при которой сегментирование общества обеспечивает соучастие этнических общин во власти. В модели А. Лейпхарда решающую роль играют элиты: именно от них зависят поиски соглашений и их реализация. Автор предлагает в модели А. Лейпхарда внести дополнение, если один из сегментов многосоставного общества представляет более половины от общего целого, то он должен иметь безусловное право вето.

После того, как изменился порядок избрания главы региона, проблема легитимности власти на региональном уровне стала актуальной опять. Её необходимо наполнять общественной составляющей, которая будет компенсировать утрату выборной составляющей. Для местного уровня власти такой про-

блемы нет. Легитимность органов местного самоуправления гораздо выше, чем органов государственной власти. Федеральная власть получила абсолютного легитимного союзника, потенциально способного противостоять стихийной децентрализации на региональном уровне.

В основном на территории РФ органы местного самоуправления муниципального образования избираются на всеобщих выборах. Но поддерживать в межвыборный период достаточную степень легитимности местных органов власти могут только институты гражданского общества, а формирование институтов гражданского общества составляет необходимую предпосылку формирования самих самоуправляющихся структур. Опыт прошедших лет показывает, что высокая степень легитимности достигается только на всеобщих выборах. Практика избрания главы муниципального образования из числа депутатов имеет очень серьезные недостатки. Во-первых, срок полномочий главы муниципального образования всегда привязан к сроку полномочий представительного органа. Во-вторых, роспуск представительного органа автоматически прекращает и полномочия главы муниципального образования. В-третьих, глава муниципального образования в своей деятельности будет работать с депутатским корпусом, который наделяет его полномочиями главы муниципально-образовательного образования, а не с избирателями. В-четвертых, легитимность органов местного самоуправления, особенно на уровне муниципального района, может иметь крайне опасный нижний уровень, если представительный орган муниципального района формируется из числа депутатов от поселений, а глава муниципального образования избирается из числа этих депутатов.

Сегодня приоритет при выборах местных органов власти должен отдаваться мажоритарной системе выборов. Переход на смешанную или пропорциональную систему выборов на местном уровне имеет свои достоинства и недостатки. Автор к недостаткам относит:

— на уровне муниципальных образований выборы по партспискам могут вести к расчленению местного сообщества, что может осложнять взаимодействие депутатов из партийных списков с местным населением;

— политическая партия по результатам выборов получает мандат на управление муниципальным образованием, что не соответствует основным положениям Европейской хартии о местном самоуправлении;

— не совсем понятно, что может быть предметом партийной политики на местном уровне, где вопросы должны решаться независимо от государства и по инициативе населения;

— противостояние, которое может возникнуть между депутатами-одномандатниками и депутатами-партийцами, связанное с увеличением нагрузки на первых;

— по существу завершается процесс огосударствления местного самоуправления в России, что ведёт к полному встраиванию этого института в партийно-бюрократическую вертикаль;

— формирование партийных списков является делом самой партии, местное сообщество из этого процесса исключено;

— навязывание государством перехода к смешанной или пропорциональной системе выборов на муниципальном уровне может привести к существенным рискам таких выборов, особенно в условиях неразвитости партийной системы;

— на процесс реформирования партийной системы в республиках Юга России оказывают влияние этнократические тенденции, что неизбежно увеличит конфликтный потенциал внутри местного сообщества;

— «партийность» органов местного самоуправления может подменить собой их самостоятельность, ограничить их политическую независимость, поэтому этот процесс должен проходить одновременно с применением принципа разделения властей на местном уровне;

— местное сообщество не готово к ведению смешанной (пропорциональной) системы, партии не пользуются

большой популярностью в местном обществе;

— партизация муниципального уровня непременно приведёт к институционализации партийных элит в рамках муниципального политического пространства, её слиянию с локальной политической элитой;

— при смешанной или пропорциональной системе выборов на местном уровне норма об отзыве депутатов, избранного по списку, применяться не будет ввиду практической невозможности её реализации;

— принадлежность большинства членов регионального правительства и глав муниципальных образований к одной политической партии на практике приводит к тому, что взаимоотношения между ними строятся на принципах партийной дисциплины, в ущерб эффективности реализации вопросов местного значения.

Автор отмечает и положительные стороны этого процесса:

— в политическом плане у местной власти, построенной на партийной основе, появляется ещё один механизм защиты по партийной линии (федеральные партийные структуры, которые могут существенно изменить расклад сил между региональными и местными властями);

— партийное представительство в муниципалитете содействует развитию местных отделений политических партий, развитию общественных объединений, списки которых включаются в списки партий;

— участие партий в муниципальной реформе неизбежно приведёт к новым направлениям самой партийной реформы, местный партийный уровень должен быть мобильным и реально работающим институтом;

— партизация муниципального уровня и политическая конкуренция способны разрушить монополизацию власти на местном уровне, которая может иметь клановый, трайбальный характер;

— политический сегмент муниципального политического пространства должен быть заполнен политическими

партиями, иначе этот сегмент могут заполнить другие институты (в том числе и традиционные), что в условиях демократического правового государства недопустимо;

— партийно-политическое представительство в рамках муниципальной реформы будет решать и вопросы усиления представительства муниципального сообщества в рамках федеральной и региональной политических систем.

Автор, исследуя политические процессы на местном уровне, отмечает: «...местная власть объективно является заложницей политических процессов, происходящих на государственном уровне» [4]. Развитие демократических институтов гражданского общества это длительный путь и мы находимся в начале этого пути. Оптимальной для России является модель сильной местной власти, обладающей высокой степенью легитимности, сочетаемой с сильной государственной властью на уровне Федерации, которая также должна иметь

высокий потенциал легитимности, тем самым завершится процесс полной легитимации эшелона публичной власти. Данная модель позволит эффективно преодолевать региональный сепаратизм.

Местная власть в условиях этнизации региональной политической власти не имела возможности стать субъектом политического процесса, так как являлась нижним звеном государственной власти. Поэтому происходило искусственное торможение реформы местного самоуправления. Президент РФ В.Путин в этой связи отмечал: «По моим наблюдениям, самые ярые сторонники региональной самостоятельности подчас оказываются самыми жесткими противниками местного самоуправления» [5].

Муниципальная реформа состоялась и носит необратимый характер. Местный уровень власти становится полноценным и независимым участником регионального политического процесса.

Примечания:

1. Краснов Б.И. Общая и прикладная политология. М., 1997.
2. Лейпхард А. Демократия в многосоставных обществах. Полис. 1992. №3.
3. Лейпхард А. Демократия в многосоставных обществах. Полис. 1992. №3.
4. Головин В.А. Должно ли местное самоуправление быть партийным? Муниципальная Россия. №1(27). 2012.
5. Путин В.В. Выступление Президента РФ на заседании Госсовета РФ по реформе местного самоуправления. 23.10.2002.

References:

1. Krasnov B.I. General and applied political science. M., 1997.
2. Lijphard A. Democracy in plural societies // Polis. 1992 . No. 3.
3. Ibidem.
4. Golovin V.A. Must the local self-government belong to some party? // Municipal Russia. 2012. No. 1 (27).
5. Putin V.V. The Speech of the RF President at the meeting of the RF State Council on reform of the local self-government. 23.10.2002.