

# Политические условия и направленность эволюции местной власти в современной России: от местничества и самоуправства к социально ответственной муниципальной общности\*

*Баранец С. Н.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; brnts@rambler.ru

## *РЕФЕРАТ*

Статья решает проблему теоретического воспроизведения совокупности политических условий, факторов и тенденций, при умелом использовании которых силами региональных властных органов и должностных лиц возможна оптимизация отношений между государственной властью, доминирующей в региональном разрезе, и местной властью муниципальных сообществ, образующих, в своей соединенности, большую часть геоэкономического, социального и политического пространства региона. Освоение этого пространства, овладение объективными процессами, происходящими на территории ради целей научного управления ими в интересах проживающего и пребывающего на территории населения, составляет содержательный смысл деятельности региональных институтов государственной власти, ответственных политических сил и персон, способных сыграть роль лидеров регионального масштаба.

*Ключевые слова:* местная власть, политический потенциал, самоуправление, региональное управление, политические режимы, социально-политическое взаимодействие, качество управления, политический потенциал, территориальное развитие

## **Political Conditions and Directions of the Evolution of Local Government in Modern Russia: From Localism and Arbitrariness to Socially Responsible Municipal Community**

*Baranets S. N.*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; brnts@rambler.ru

## *ABSTRACT*

The article solves the problem of theoretical reproduction of the aggregate of political conditions, factors and trends, with the skillful use of which by the forces of regional authorities and officials, it is possible to optimize relations between the state power that dominates in the regional context and the local authorities of the municipal communities, which form, in their jointness, most part of social and political space of the region. The mastery of this space, the acquirement of objective processes occurring on the territory for the sake of scientific management of them in the interests of the resident and residing on the territory of the population, constitute the meaningfulness of the activity of regional institutions of state power, responsible political forces and individuals capable to play the role of regional leaders.

*Keywords:* local authorities, political potentiality, self-government, regional governance, political regimes, socio-political interaction, the quality of governance, political capacity, territorial development

---

\* Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00862.

Для понимания особенностей современного этапа эволюции местной власти, ее органов и сопутствующих институций в современной России чаще всего используется набор диахронных методов анализа и исторические подходы, при которых нынешнее, актуальное состояние видится порождающим вполне определенные перспективы эволюции, при том, что само оно вытекает из генерирующих его предшествующих состояний единой и относительно неизменной социополитической системы под названием Российская Федерация. Такой подход может и должен быть дополнен и структурирован структурным «расщеплением» настоящего, чтобы появилась возможность совершить синтезирующее движение мысли в ее восхождении от абстрактных моделей жизнеустройства к конкретике, воплощенной на различных уровнях и в различных сферах социальной реальности и ее местных проявлений, в том числе и властно-политических. Данная статья, собственно, и решает, пусть далеко не исчерпывающим образом и со своими особенностями, вполне актуальную проблему адекватного теоретического воспроизведения сущностной и существенной для понимания и практики управления совокупности тех политических условий, факторов и тенденций, которые, будучи присущими обстоятельствам современного этапа эволюции муниципальности в России, задают перспективы ее эволюции не менее определенно, чем планово-программная деятельность субъектов политического управления и внутренние коллизии и противоречия, сдвигающие местные сообщества в сторону объективации их потенциалов. Кажется вполне уместным и справедливым выдвинуть гипотезу, согласно которой умелое использование рычагов и механизмов воздействия на складывающуюся в объективной социальной реальности пореформенной России совокупность связей между субъектами местного самоуправления и региональными элитами возможна искомая современной правящей федеральной элитой страны оптимизация отношений между правовым образом субстанцированной государственной силой, доминирующей в управленческом региональном разрезе, и местной властью муниципальных сообществ, составляющих, в своей соединенности, собственно, большую часть социального и политического пространства региона [17, гл. 7].

Политическое влияние в Российской Федерации, как принято считать, распространяется в основном традиционным для нашей страны способом — сверху вниз или из концентрирующего центра к периферии [16, с. 297–301; см. также: 17, гл. 6]. Периферия политически предстает расслоенной на три основные части: региональные власти, органы и должностные лица местного самоуправления и та полуобывательская, но с элементами гражданского участия и интереса среда, которая старается обойтись, по возможности, без всяких властных субъектов, и в этом противостоянии способна к определенной самоорганизации и самоуправлению. Встречное движение в том направлении, которое реализуется в обретении политической самосознательности, самостоятельности и субъектности, распространяющейся от низового уровня «grass roots», элементов общественной самоорганизации и первичных прото-коллективов должны, по идее, совершать и, в конечном счете, возглавлять местные авторитеты и местные начальники, далеко не всегда возникает в спонтанном режиме. Кроме того, не проявленная, но вызревающая специфическим образом власть местных традиций и порядков, олицетворяемых вожаками местных движений и местного сопротивления инициативам государственной власти, зачастую принимает облик местной фронды, не способной, по видению типичного государственно-властного органа или чиновного лица, к рациональным договоренностям и действующей на практике подчас вопреки проявленному государственному интересу. По этим причинам влияние государственной нужды и/или запроса, даже если последние, в конечном счете, совпадают с локализованными потребностями общественного блага, не является гарантией ее адекватного восприятия в глазах местного населения.

Муниципальная политическая (как, впрочем, и социальная) реальность складывается из фундированных повседневностью [6, с. 29–50; 8] интересов, замыслов и действий ее основных участников, в числе которых непременно выступает местное сообщество, так или иначе сложенное, «скомковавшееся», спрессованное актуальным, прошлым или перспективным опытом, а также представители или прямые интересанты из регионального пула политических игроков. Обе стороны олицетворяют собственную линию действий, обусловленную и своеобразным видением будущего, и субъективной оценкой способов и механизмов его формирования (см. об этом, к примеру: [1, с. 94–96]). Поэтому вполне закономерно, что на каких-то этапах эволюции, в местах пересечения имущественных и иных интересов они с трудом понимают и принимают сущностные черты позиций друг друга. Здесь кроется немалый конструктивный, созидательный, но вместе с тем и конфликтогенный потенциал, который может быть востребован в силу сложившегося положения вещей, но может и накапливаться, не находя до поры своего воплощения или, к примеру, достойных носителей и защитников.

Даже краткий абрис истории эволюционных перестроений системы местного самоуправления в России за последние 25 лет говорит о ряде тенденций, выявленных переходом от старого к новому. Советская власть инкорпорировала местные взаимоотношения в систему государственного управления, и, не без оснований полагая себя властью всего народа, освобожденного от классово чуждых элементов, заботилась о ее развитии лишь постольку, поскольку отношения в повседневной среде служили способом восполнения и достройки стержневого принципа организации политической (партийной) работы — по производственному принципу. Будучи привязанными к месту отправления основного общественного долга, эти отношения выстраивались не в связи и по поводу повседневных нужд и забот населения страны, но вокруг основного места работы, для того времени — места преимущественно обретения, реализации и оценки человеческого потенциала как производительного и его реального вклада в приумножение общественных богатств. Местная власть и ее органы были продолжением народного государства и партии всего народа, советская власть практически всегда дотягивалась своими управленческими и контролирующими органами до любого места, населенного или осваиваемого людьми, а потому вопросов об особой роли и месте самоуправления народа в местах его бытования просто не возникало.

При уходе руководства страны от советской модели власти и прекращении политического доминирования КПСС, при интенсивном восстановлении и отчасти формировании на новой основе востребованных новыми лидерами необуржуазных органов упорядочивания реальности и соответствующей власти потребовалось, среди прочего, воссоздание такой модели местной организации жизни и управления, которая, с одной стороны, опиралась бы на общинно-коллективистскую психологию бывших советских людей, а с другой стороны — смогла бы олицетворять государственную ориентированную суверенность самого народа. Новая модель местного самоуправления, сформированная, в том числе, усилиями деятелей Конституционного совещания в ходе дискуссий 1992–1993 гг. [9], отражала достигнутый политический компромисс между сторонниками и противниками нового курса. Этот компромисс реализовался, помимо прочего, в избыточном педалировании темы организационной самостоятельности местных общин и их органов управления, отделенных от органов власти государственной, начиная с уровня регионов, и фактически декреционно наделенных собственной сферой компетенции, куда отныне входила та самая инфраструктурная, обеспечивающая, внепроизводственная повседневность. Таким образом, коммунизм как идейная подоплека советской повседневности сравнительно легко оказался заменен коммуналистикой и коммунистическим тартизмом, а ежедневность выживания в напряженных условиях перестройки новой

России на старых (ранее, казалось бы, преодоленных) основаниях поставила на первое место вопросы потребительской обеспеченности средствами к жизни и совокупность приемлемых жилищно-коммунальных условий, в то время как возникающее разочарование в новой власти, неспособной решить вопросы нормализации качества жизни и организации новых порядков без своеобычного насилия и принуждения, постепенно отвратила большую часть населения от участия в любых формах политической деятельности, если только они не касались близкого и понятного каждому «фамильного» круга проблем<sup>1</sup>.

В литературе 1990-х годов встречается немало вполне пропагандистских панегириков в пользу местной власти, ее больших, но утраченных исторически возможностях, ее близости к народу и ее, якобы, особой эффективности [7; 13; 14; 15]. При этом нередко забывалось, что по большей части эта обновленная власть базировалась на авторитетах и достижениях, сформировавшихся в советскую историческую эпоху. Идеи организации местного самоуправления на потребу новому этапу государственного устройства были впервые формализованы лишь в 1995 г. в нормах известного 154-го Федерального закона, отнюдь не уникального по своей сути для истории страны. Главным отличительным признаком первого ново-российского закона об общих принципах организации местного самоуправления, на мой взгляд, было провозглашенное право потенциальных местных сообществ и их лидеров на многомерное социальное экспериментирование, которое должно было помочь гражданам практически апробировать и выявить такие формы организации власти, которые были бы способны адекватно воспроизводить степень готовности граждан к инициативе и самостоятельного властно-политического действия. Все, к чему не имела отношения (или чем не интересовалась, или до чего не могла дотянуться) региональная и федеральная государственная власть, объявлялось «по умолчанию» прерогативой власти местной, и сами граждане должны были эту власть сформировать, обустроить и, наконец, пользоваться ее услугами себе во благо в постоянном (организационно-управленческом) режиме. Иными словами, несостоявшаяся власть народа оказалась властью для народа, она вновь была обособлена, отстранена и отчасти отчуждена от ее источника и превратилась в способ служения неспособным властвовать, а не самовыражения носителей властных качеств.

Понятно, что в государстве, федерально ориентированном и обустроенном, но при том традиционно самодержавническом и унитаристском, в государстве, провозглашающем местную власть конституционной основой демократического устройства, но притом не отпускающей ее с короткого политенциарного поводка сама местная властность, ее порождающие структуры и персоналии не могут целенаправленно осуществлять свое предназначение исключительно в собственной среде, и тем более — в политически разреженном пространстве общения и связей. Местная власть, особенно в своем управленческом модусе, оказывается изначально этатизированной, поскольку, так или иначе, но *реагирует* на государственные действия или инвективы, так или иначе, но *относится* к государственному интересу и потребностям (а также к органам и фигурам, их олицетворяющим), наконец, так или иначе, но *инициирует* социальные изменения той или иной направленности, особенно в тех случаях, когда чувствует несуразности и несообразности в указаниях, действиях и помыслах всякого рода властительных представителей государства. Конечно, логики социальных практик здесь определенно отличаются по своим основаниям от того набора аксиом,

<sup>1</sup> Плодотворная идея А. С. Ахиезера [3; 4] об архаизации системы общественных отношений в условиях кризиса идентичности может быть, на мой взгляд, прочтена в обратной логике, которая заключается в обращении социально дезориентированных слоев в кризисных и турбулентных обстоятельствах к привычным, наработанным веками, спасительным «технологическим картам» деятельности и общения.

правил и норм, который воплощается в действиях носителей государственных компетенций. Однако надо заметить, что природа этих логик для нужд локусов и локальностей меняется заметно, но отнюдь не радикально, ибо во всех своих проявлениях она остается логикой локализованного актуально и «здешно», объектно, темпорально и пространственно специфического, но все же по-прежнему человеческого воздействия на других людей и обстоятельства их взаимодействия, совмещенного с весьма специфической, но отнюдь не чужеродной для повседневности человеческого бытия структурно организованной практикой «управления с рефлексией», отнесенной к пусть одомашненной, обитаемой и преобразованной для жизни, но все же государственно присущей (не отделенной от государства) территорией, на которой, собственно, и разворачиваются в своей действительности конstellации и ансамбли человеческих отношений. Для всякой отягощенной самодержавно-имперской историей государственной власти, как нам представляется, характерна тенденция неосознанно занижать значимость и ценность процессов на местном уровне, переводя тем самым актуальность *субъективного* (связанного с этим временем-местом и этими людьми) политического опыта малых дел в потенциальность политической *субъектности* (способности к самостоятельной политической игре), имеющей тенденцию выводить участников процессов формирования повседневности выживания на территориях местных сообществ в заметные и значительные политические фигуры государственного масштаба.

Есть основания полагать, что за четверть века существования новой власти в России она сумела так обустроить организационные формы, набор лидеров и, в конечном счете, саму систему местного самоуправления в стране, что для самих носителей явной и правомочной политической субъектности она в большинстве случаев и обстоятельств при необходимости как-то поступить в политико-правовом поле видится в значительной мере потенциальной, скрытой, недоразвитой и недостаточно дееспособной. Это случилось, на мой взгляд, в результате применения к местной власти сообществ на уровне районов и поселений своего рода «презумпции суверенности и самостоятельности», из которой следовало негласное право местных авторитетов совершать любые ошибки и допускать огрехи при принятии собственных решений, если при этом не затрагивались идейные основы, политические идеалы и стратегические ориентиры властных фигур, их кланов и клиентел [2] складывающегося в Российской Федерации государственного строя и не возникали условия, порождающие у базисного контингента местного населения поводы для сомнений в его состоятельности, правомочности и легитимности.

Промежуточные итоги того этапа эволюции местной власти в России, который связан со временем пребывания на президентском посту Б. Н. Ельцина и его команд, сменявших друг друга, можно обозначить, как представляется, следующим образом: исполнив свою политическую, социальную и идеологическую роль в деле «докапитализации», «десуверенизации» и «деконструкции» России, ее народа и его власти, местные сообщества, их лидеры, слои и группировки оказались отнесенными от участия в принятии властных решений, и по этой причине вынужденно сосредоточились на интенсивном и ускоренном освоении предоставленного им социального пространства. Надеждам на самостоятельность и самодостаточность местных сообществ сбыться было не суждено, упования на российский традиционализм в земско-общинническом ракурсе оказался переоценен, а претензии на выражение «гласа народа» перед лицом «старших братьев» по властвующей корпорации — мягко говоря, не обоснованными. Нарочитая бравада самостоятельностью и неподотчетностью, периферийность замыслов и маргинальность стилистики политических процессов в муниципальном континууме Российской Федерации значительно снизила ценность этого политического ресурса в глазах вновь сформировавшихся в эпоху 90-х и реформатированных в первом десятилетии нового

века элитарных политических кругов, берущих на себя ответственность за судьбы страны. И если для первого Президента России политически приемлемая роль местной власти и самоуправления сводилась к сдерживанию амбиций так называемых «региональных баронов», способных возомнить себя действительными хозяевами на просторах вверенных им частей российского политического поля, то для последующих стало понятно, что политическая значимость предписанных местной власти и ее органам ролей в условиях нового, централизованного федерализма практически исчерпана, а значит, пришла пора вывести этот политический слой с переднего края борьбы за новую Россию. По сути дела с момента развертывания дискуссий о роли и месте местного самоуправления в условиях новой концентрации и реорганизации политического пространства вокруг известной управленческой вертикали они шли под флагом перестройки сложившейся к концу 90-х модели местного управления, реализуемой при условии значимости властной самостоятельностью людей на местах, которые, искусно уклоняясь от патерналистских объятий государства, сумели создать в муниципальной части России что-то вроде «свободной политической зоны», пытающейся жить не по законам, а по правилам, и в силу этого подчас не способной адекватно реагировать даже на простейшие управленческие импульсы со стороны государственной власти.

Юридически симметричный и соразмерный 131-й Федеральный закон, сохранив старое название, на мой взгляд, радикально переменял существенные основания муниципального бытия в России. Отныне оно стало напрямую регулироваться государственными правовыми уложениями, а неотъемлемые возможности быть самостоятельными в сфере собственной компетенции под давлением меняющихся обстоятельств привели к политическому дрейфу в сторону сужения сферы этой компетенции. Как бы ни оценивался этот дрейф, он сложился в ответ на вполне определенную общественную потребность: вывести местную власть и управление из «серой зоны» самостийности и бесконтрольности, придав им основательность тяжестью разделяемой с государственными органами и структурами ответственности. Практически все первое десятилетие двадцать первого века в российской муниципальной среде сошелся если не эпохальный, то весьма радикальный и впечатляющий по размаху и масштабам преобразований социальный переворот, связанный не только с тщательной имплементацией новых правовых норм и доводкой управленческо-правовых механизмов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти до степени алгоритмизации, но и с переосмыслением базисных идей относительно политического значения, ценности и, важнее всего, предназначенности местной власти.

Концептуально совокупность нового видения места и роли самоуправляющейся местной власти оказалась окончательно оформлена, как мне представляется, на рубеже 2011–2012 гг. в известной совокупности статей тогдашнего Председателя Правительства РФ В. В. Путина, опубликованных в ходе очередной президентской избирательной кампании. Этот PR-ход дал, тем не менее, возможность желающим внимательно проанализировать воззрения бывшего/будущего первого лица государства в сравнительно целостном, хотя и разномасштабном виде, а, учитывая особенности газетных публикаций, позволил, наконец, собрать воедино и систематизировать в логике власти идеи относительно того, зачем и для чего современной российской государственной власти такой, прямо скажем, весьма беспокойный, хотя и вполне институционализированный субъект, как местная власть. Основная идея нового подхода заключена в том, что местное самоуправление, помимо всего прочего, должно превратиться в своего рода «школу демократии»<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Путин В. В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ», № 20 / II (4805) от 6 февраля 2012 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 12.03.2018).

в которой все, кому в этом есть нужда, могут и должны освоить первичные компетенции современного демократического управленческого стиля. Прямо констатированное автором статей отставание качества нашего государства от готовности гражданского общества в нем участвовать<sup>1</sup> может и должно быть компенсировано максимизацией опыта участия в делах местной власти.

Для современной России такой подход оказался практически инновационным. В нашем государственном механизме сложилось положение, при котором, с одной стороны, «демократия большого государства» более-менее органично складывается из «демократии малых пространств», а с другой — сами эти малые пространства есть локальности воспроизводства и генерации жизненно важных взаимоотношений между людьми, разрозненных партикулярными интересами или объединенными общим, но почти никогда не выходящим за пределы сравнительно узкого круга лиц, территориально обособленных от остального населения страны. Именно по этой причине российское местное самоуправление в своей новой ипостаси начало форматироваться и может состояться как школа ответственности граждан не только за судьбы своих близких, но и за судьбы тех, кто рядом — соседей, земляков, сограждан. В то же время это «профессионально-политическое училище», которое формирует ключевые компетенции народного политического лидера, способного в то же время подниматься до осознания общегосударственного интереса. Среди этих знаний, умений и навыков числится способность договариваться с различными профессиональными и социальными группами; умение доносить свои идеи до людей, убеждать их в своей правоте; навыки защиты и отстаивания прав и интересов своих избирателей, равно как и тех, кто доверяет им решение своих насущных проблем и вопросов. Данный список, конечно, открыт, и каждый новый этап утверждения народовластия будет его видоизменять. Однако идеологически и концептуально он сформирован вполне определенным образом и уже работает на стратегический успех России как государства народа и для народа.

При таком политико-управленческом подходе было бы неразумно ожидать, что государство пустит процесс на самотек и оставит силы местного влияния из властных позиций без пристального внимания. Тот государственный посыл, который содержится в ныне предложенной обществу концепции местной власти<sup>2</sup>, требует своего рода «сотрудничества» всех действующих и потенциальных субъектов политического рода, активистов гражданского общества и капитанов бизнеса. Избранный в начале второго десятилетия XXI века и продолженный на новый президентский срок политический курс предполагает выявление и развитие государственно ориентированных свойств местной власти, ее авторитетов и организующих лидеров. Это далеко не всеми было воспринято с пониманием. Это далеко не всякому по силам и, мало того, далеко не всегда согласуется со сложившейся направленностью локальных эволюционных процессов во властной сфере, уровнем политического сознания местных сообществ и местными политическими нравами. Непростые и не всегда подходящие уроки лучших местных, но чужих практик, и уж тем более опыт негативных примеров местных поражений и провалов могут, вместе с тем, стать материалом для собственной управленческой рефлексии местных авторитетов, регионалов, федералов и даже научного теоретизирования относительно трудностей реальной глокализации, равно как и экспертных оценок эффективности внешнего влияния на эволюции социополитических локальностей с точки

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Отметим, что отсутствие темы муниципального управления в выступлении Президента РФ 1 марта 2018 г. означает для нас как раз вполне осознанную пролонгацию стратегических установок начала 2012 г.: государственный интерес по преимуществу первичен, местный интерес — почти всегда вторичен (но отнюдь не второразряден).

зрения их перспективного развития. Однако первичным, первенствующим и, так сказать, «первозванным» остается все же реальный базисный политический смысл института местной власти: обеспечивать условия для самоуправления народа посредством самого народа. В противном случае местное самоуправление превращается в карикатурное воспроизведение худших для российской государственной системы качеств и характеристик.

После 2014 г. и выхода в свет известного 172-го Федерального закона о стратегическом планировании в РФ «местом встречи» и согласования интересов региональной власти государства и муниципальных органов, отражающих позиции и цели местных сообществ в границах территорий муниципальных образований, должны были стать разработка муниципальных стратегий и практика территориального планирования муниципальных образований. Однако вместо ожидаемой конвергенции позиций высоких договаривающихся сторон опять обнаружилась система противоречий, вполне разрешимых на практике, но теоретически выглядевших как непреодолимые препятствия. Централизовавшись, живые федерационные отношения между различными субъектами деятельности и власти разных уровней оказались подвержены коррозии чрезмерной формализации, что на практике привело к ослаблению антибюрократических самостоятельных начал «на местах» и своего рода кристаллизации «суставных» конструкций региональной власти, не способной, как выяснилось, справиться с собственными позывами к разнообразному, но почти всегда избыточному лидерству на территории вверенных ей частей России. Иными словами, сотрудничества опять не случилось, но в отличие от ситуации середины 90-х, подлинных адептов и романтиков местного самоуправления, способных идеологически, политически и организационно биться за его возрождение в стране, почти не осталось. Косвенным, но важным, на мой взгляд, свидетельством этого не слишком оптимистического, с политикоэкономической точки зрения, обстоятельства является постепенная элиминация специальных организационных структур, занимавшихся основной разработкой различных аспектов темы местной власти и муниципального управления в Администрации Президента РФ, однако обнадеживает состоявшееся буквально в течение месяца сразу после инаугурации В. В. Путина в 2018 г. восстановление присутствия темы местной власти и ее проблем, в том числе и в Управлении внутренней политики администрации Президента<sup>1</sup>.

По моему мнению, источником сложившегося положения вещей оказалось доминирование формально-юридической логики и своего рода «правового идеализма» при обсуждении концептуально важных аспектов реформирования местной власти ради перевода ее в организованную форму. Политическая философия местного дела, ее проблемное поле и понятийный аппарат и в момент разработки Конституции РФ, и во времена принятия 154-го Федерального закона интересовала весьма незначительную часть знатоков и специалистов. По этой причине многие нюансы отношений в политическом теле местного властвования и подчиненностей, специфически проявляющиеся именно в момент перехода от советской модели к постсоветской, оказались неучтенными при конструировании федерального законодательства на этот предмет, что не могло не сказаться на реальных процессах (ре)организации местного самоуправления как властно-управленческого института и муниципализации властных прерогатив всякого рода местных авторитетов.

Хорошо усвоено на опыте и в России, и в мире, что косвенным способом усиления влияния управленческого воздействия со стороны региональных государственных органов и их руководителей в сторону интересующих их целевых объектов

<sup>1</sup> Указ Презента РФ от 14 июня 2018 г. № 334 «О мерах по оптимизации структуры Администрации Президента Российской Федерации». Адрес доступа в ИПС «Гарант»: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71865206/> (дата обращения: 22.06.2018).



является разработка и внедрение соответствующих законов, подзаконных актов, методических рекомендаций по их применению и корпуса негласных указаний, призванных сориентировать местные власти и муниципальные органы, равно как и их руководителей, не только в круге их обязанностей и ответственности, в содержании и границах их полномочий, но также и в том, какие правовые, моральные и политико-властные инструменты они могут задействовать при решении вопросов, входящих в их компетенцию. Контекстуальный контент-анализ материалов бывшего Минрегиона<sup>1</sup> и его «наследников» в лице Минюста и Минэкономразвития, посвященный этой теме, позволяет обосновать значимый для целей дальнейших исследований тезис о том, что привлечение в качестве посредника и медиатора в отношениях между уровнями публичной власти фигуры научного, экспертного советника, пропагандистов и просветителей, а также российских аналогов «advocacy groups» может оказаться не только полезным, но и необходимым в условиях, когда взаимное доверие между уровнями власти оказывается по каким-то причинам подорванным или утраченным. При удачном же стечении (либо конструировании) обстоятельств возникает основание для сотрудничества, взаимопомощи и даже созидания виртуальных и реальных сетевых структур, способных сделать современную власть более живой и динамичной [5, с. 1–8; 10; 12].

Недооцененным для целей управленческой оптимизации местной власти остается регулятивный, коммуникационный и медиационный потенциал всякого рода совместных и ассоциативных органов муниципальных образований, в том числе учрежденных на основе требований 131-го Федерального закона в каждом из субъектов Российской Федерации. Рассматривая эти ассоциации межмуниципального сотрудничества в большинстве случаев как основу для установления кооперационных хозяйственных связей и формирования субъектов, способных взять на себя функции обеспечения качественными услугами жителей нескольких рядоположенных или граничащих между собой муниципальных образований, региональные и местные руководители еще не в состоянии увидеть их как площадку обмена политическим опытом, руководствуясь повседневными политически акцентуализированными коммуникациями, эволюциями и целеполаганием местных общин, способных в одночасье становиться политическими субъектами и так же легко утрачивать эти политические субъектные качества [см., к примеру, 11]. Заметим, что опыта такого рода взаимодействия не слишком много, и он практически не исследуется.

Таким образом, в логике понимания значимости и перспектив российской местной власти и управления сложились тенденции, которые уже есть возможность выявить и отследить. Определение совокупности концептуальных моделей, способных эксплицировать выявленные тенденции и направленность, становится актуальной задачей той совокупности наук, которые экспертным и иным образом обслуживают сферу государственного и муниципального управления. Местная политика и диалоговые различные сегменты местных ячеек гражданского общества, проводимые совместно с властью и по поводу власти, не могут далее оставаться «фигурой умолчания»: в России всякая попытка вывести идейные разногласия и политические расхождения за пределы открытого и разумного диалога приводят, к сожалению, к доминированию маргинальных и экзотических форм политического сознания, в том числе и его экстремистских вариантов. Бюджетная, социальная и медийная открытость местного политического пространства, продвижение местной власти как авторитетной в глазах государства, формирование реальных и виртуальных политических союзов и сетей как предпосылок укрепления основ гражданского

<sup>1</sup> Их можно найти на Официальном портале органов власти Российской Федерации по адресу: <http://archive.government.ru/power/57>.

общества уже осознается федеральной властью и лидерами государства. В данной статье, по нашему мнению, предложены и обоснованы некоторые теоретически возможные варианты организации такой деятельности на ближайшую перспективу.

## Литература

1. Аксенова О. В. Динамика научного дискурса в изучении локальности // Власть. 2014. № 5. С. 94–96.
2. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М. : Московский Общественный Научный Фонд, 1997; 2-е изд., доп. М., 2000.
3. Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России). Т. 1. От прошлого к будущему. Новосибирск : Сибирский хронограф, 1998.
4. Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России). Т. 2. Теория и методология. Словарь. Новосибирск : Сибирский хронограф, 1998.
5. Беляева Ю. Ю. Субъекты государственной политики: проблемы теоретической концептуализации [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. Вып. 29. URL: [http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk\\_29\\_dekabr\\_2011\\_g./pravovye\\_i\\_politicheskie\\_aspekti\\_upravlenija/belyaeva.pdf](http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk_29_dekabr_2011_g./pravovye_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/belyaeva.pdf) (дата обращения: 20.06.2018).
6. Вальденфельс Б. Повседневность как плавильный тигль рациональности // Социо-Логос: социология, антропология, метафизика. Вып. 1. Общество и сферы смысла. М. : Прогресс, 1991. С. 39–50.
7. Гильченко Л. В. Местное самоуправление. Долгое возвращение. М. : МОНФ, 1998.
8. Капкан М. В. Культура повседневности : уч. пос. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016.
9. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. В 20 тт. / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина и др. М. : Юридическая литература, 1995–1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/69/> (дата обращения: 20.06.2018).
10. Михайлова О. В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики : дис. ... д-ра полит. наук. М. : Изд-во МГУ, 2014.
11. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. М. : ТЕИС, 2011.
12. Саворская Е. В. Влияние политических сетей на процессы надгосударственного управления (глобальный и европейский уровень) : автореф. ... канд. полит. наук. М. : МГИМО, 2013.
13. Местное самоуправление в России. Отечественный и исторический опыт. Сб. документов (1861–1917 гг.) / под ред. А. Я. Слива. М. : МОНФ, 1998.
14. Становление местного самоуправления в Российской Федерации / ред.-сост. О. Л. Савранская. М. : МОНФ, 1999.
15. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: совершенствование экономического взаимодействия / под ред. В. Я. Любовного и др. М. : МОНФ, 1999.
16. Удалов В. С., Колобов О. А. Система «центр-периферия» в современном политическом процессе // Вестник Нижегородского университета им. Н. Лобачевского. 2011. № 2 (1). С. 297–301.
17. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

## Об авторе:

**Баранец Сергей Николаевич**, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук; brnts@rambler.ru

## References

1. Aksenova O. V. Dynamics of a scientific discourse in studying of locality // Power [Vlast']. 2014. N 5. P. 94–96. (In rus)
2. Afanasev M. N. Clientelism and Russian statehood. M. : Moscow Public Scientific Fund, 1997; the 2nd edition. M., 2000. 318 p. (Monographs series). (In rus)
3. Akhiezer A. S. Russia: criticism of historical experience (sociocultural dynamics of Russia). V. 1. From the past to the future. Novosibirsk: Siberian chronograph, 1998. 804 p. (In rus)

4. Akhiyezer A. S. Russia: criticism of historical experience (sociocultural dynamics of Russia). V. 2. Theory and methodology. Dictionary. Novosibirsk: Siberian chronograph, 1998. 600 p. (In rus)
5. Belyaeva Yu. Yu. Subjects of state policy: problems of theoretical conceptualization [Electronic resource] // Public administration. Electronic bulletin [Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik]. 2011. Issue 29. URL: [http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk\\_\\_29.\\_dekabr\\_2011\\_g./pravovie\\_i\\_politicheskie\\_aspekti\\_upravljenija/belyaeva.pdf](http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk__29._dekabr_2011_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravljenija/belyaeva.pdf) (In rus)
6. Waldenfels B. Mundanity as melting pot of rationality // Sotsio-Logos: sociology, anthropology, metaphysics [Sotsio-Logos: sotsiologiya, antropologiya, metafizika]. Issue 1. Society and spheres of sense. M. : Progress, 1991. P. 39–50. (In rus)
7. Gilchenko L. V. Local government. Long return. M. : MONF, 1998. 109 p. (In rus)
8. Kapkan M. V. Culture of mundanity: tutorial. Yekaterinburg: Publishing house of Ural University, 2016. 110 p. (In rus)
9. Constitutional meeting. Shorthand reports. Materials. Documents. In 20 v. / under a general edition of S. A. Filatov, V. S. Chernomyrdin, etc. M. : Juridical literature, 1995–1996. [Electronic resource]. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/69/> (date of the address: 20.06.2018). (In rus)
10. Mikhaylova O. V. Network architecture of public administration: problems of conceptualization and practice. Doctoral Dissertation. M. : MSU publishing house, 2014. 335 p. (In rus)
11. Russian regions: an economic crisis and problems of modernization / under the editorship of L. M. Grigoriev, N. V. Zubarevich, G. R. Hasayev. M. : TEIS, 2011. 357 p. (In rus)
12. Savorskaya E. V. Influence of political networks on processes of supranational management (global and European level). Dissertation *abstract*. M. : MGIMO, 2013. 27 p. (In rus)
13. Sliva A. Ya. (edition). Local government in Russia. Domestic and historical experience. Collection of documents (1861–1917). M. : MONF, 1998. 300 p. (In rus)
14. Formation of local government in the Russian Federation / edition and collection of O. L. Savranskaya. M. : MONF, 1999. 384 p. (In rus)
15. Territorial subject of the Russian Federation and local government: improvement of economic interaction / under the editorship of V. Ya. Lyubovny, etc. M. : MONF, 1999. 202 p. (In rus)
16. Udalov V. S., Kolobov O. A. The «center — periphery» system in modern political process // Bulletin of the Nizhny Novgorod University of N. Lobachevsky [Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. Lobachevskogo]. 2011. N 2 (1). P. 297–301. (In rus)
17. Turovsky R. F. Political regionalistics. M. : HSE publishing house, 2006. 792 p. (In rus)

**About the author:**

**Sergei N. Baranets**, Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Philosophy; [brnts@rambler.ru](mailto:brnts@rambler.ru)