

Методологические основания и проблемы исследования политического потенциала местной власти в России: предпосылки и обстоятельства для формулирования базисной теоретической модели*

(часть вторая)

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 продолжает изложение авторских взглядов на предпосылки и трудности поиска методологических оснований для исследования проблемы развертывания политического потенциала местной власти в современной России. В тексте публикации показано, каким образом стихийная аккумуляция политического потенциала местного самоуправления в современных условиях может оказаться за пределами регулирующего менеджериального воздействия государственных органов власти и управления, и в связи с этим обосновывается тезис о недостаточности современных способов учета и контроля условий и результатов деятельности порождающих центров демократического народовластия в локальном масштабе. Выявляется региональный аспект проблемы в свете новых тенденций трактовки проблем регионального развития российскими федеральными властями. Сделана попытка обосновать ряд предварительных выводов относительно предлагаемой автором исследовательской программы экспликации проблемы управления местной властью и потенциальными возможностями государственных регулирующих воздействий, а также намечены перспективные направления дальнейшего изучения поставленных проблемных вопросов.

Ключевые слова: политическая система, местная власть, потенциалы народовластия, локальность политического, региональное развитие, развитие территорий, модусы политической субъектности

Methodological Foundations and Problems of the Study of Political Capacity of Local Government in Russia: Preconditions and Circumstances for the Formulation of Basic Theoretical Models (Part Two)

Baranets S. N.

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

ABSTRACT

The article continuous a presentation of an author's view on the prerequisites and difficulties of finding methodological grounds for investigating the problem of deploying the political potential of local power in modern Russia. The text of the publication it is shown how the spontaneous accumulation of the political potential of local self-government in modern conditions can be beyond the regulatory management impact of state authorities and manage-

* Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00862. Продолжение. Начало см.: Управленческое консультирование. 2018. № 6. С. 41–52.

ment, and in this connection, the thesis is based on the inadequacy of modern ways of recording and controlling the conditions and results of the activities of the generative centers of democratic democracy in the local scale. The regional aspect of the problem is revealed in the light of new trends in the interpretation of problems of regional development by the Russian federal authorities. An attempt was made to substantiate a number of preliminary conclusions about the proposed research program on explication of the problem of local government management and the potential of state government regulatory impacts, as well as outlined promising areas for further study of the identified by author main problematic issues.

Keywords: political system, local power, potentials of democracy, local political, regional development, development of territories, modes of political subjectness

Развивая высказанные выше идеи, необходимо отметить, что каждая из обозначенных в Статье 1¹ задач предстает не только во взаимосвязи с другими, но и как особое направление исследований, заслуживающее, на наш взгляд, специальных творческих усилий. При этом задаваемые избранным аспектом темы политической власти на местах объект, предмет и цель исследования обуславливают использование междисциплинарного подхода и комплексного видения перспектив. Основными методологическими ориентирами являются здесь системный анализ и конкретно-исторический подход к исследуемым явлениям и процессам, новое применение традиционных теоретических инструментов, позволяющих описывать и объяснять сложные социальные и политические процессы, производя своего рода восхождение от абстрактных теоретических моделей к конкретному воспроизведению объективно складывающихся и явленных в практике закономерностей.

Адекватное воспроизведение научно-теоретическими средствами природы, функционирования и динамики изменения политического потенциала местной власти требует критического переосмысления инструментария и методик, разработанного современной политической наукой, а также смежными областями социологии, культурологии и социальной философии истории. Недостаточность методов феноменологического описания и институционального анализа приводит к необходимости переосмыслить результаты имеющихся научных представлений о природе политических возможностей и ограничений местной власти, переоценить имеющиеся опыты схватывания средствами науки повседневности и проекций жизнеобеспечительных практик, а также реинтерпретации результатов, полученных российской общественной наукой на предыдущих этапах ее развития.

Для отображения вариативности, комплексного характера и многослойности процессов осуществления и манифестации местной власти, которая зиждется на учете тонких нюансов человеческих отношений и интуитивно используемых методов оптимизации этих отношений, желательна применение диалектических принципов в их современном прочтении. Сравнительно-исторический метод в его политологическом воплощении бывает необходим при анализе региональных различий политических режимов и способов их сосуществования с неформальными местными властными инстанциями и деятелями: без его использования любые попытки адекватного концептуального воспроизведения процессов происхождения, изменения и современных особенностей форм бытия местной власти, в том числе с учетом доминирующего ныне европейского измерения и перспективы, были бы невозможны. Специальным образом необходимо отметить авторское прочтение модальной методологии применительно к анализу станов-

¹ См.: «Управленческое консультирование». 2018. № 6.

ления субъектности местных авторитетов¹ и лидеров, склонных к «политарным»² формам самоутверждения.

В работе, проводимой автором с середины 1990-х годов, нашли применение элементы пригодных для описания интересующих его аспектов социальной реальности, проблемно-хронологический (диахронный) метод, используемый применительно к анализу хода становления новых моделей организации местной жизни, открываемых и экспериментально апробируемых в процессе реализации перманентного деформирования и реформатирования местного самоуправления и местной власти в России начала нового тысячелетия. Основным социологическим методом, использованным для получения данных о непосредственных процессах повседневной практики реализации местного властвования и обретения адекватных форм его организации, послужил метод участвующего (включенного) наблюдения, поскольку автору довелось в течение двух десятилетий исполнять обязанности по регулированию процессов осуществления местной власти в виде ее функций и полномочий, фиксируя происходящее и осмысливая его на различных должностях государственной и муниципальной службы.

Однако даже отрефлексированный собственный опыт был бы чересчур субъективен и односторонен. В этой связи подспорьем в изысканиях служила расширяющаяся количественно и эволюционирующая качественно историческая база исследования. Основными источниками для исследования потенциальных возможностей местных властей явились для меня методологические, теоретические и эмпирические изыскания ведущих отечественных исследователей по проблемам местной жизни, местного сообщества и местного самоуправления, а также ставшие многочисленными виртуальные информационные ресурсы, в том числе базы нормативно-правовых документов органов государственной власти Российской Федерации и ряда ее субъектов. Основное внимание по необходимости уделялось процессам в названных выше субъектах РФ³, однако для постановки проблем и рабочих вопросов по существу реализации отдельных шагов авторской исследовательской программы широко использовалась актуальная информация из областей политологического, социологического и социокультурного анализа, так или иначе представленная не только в корпусе научных публикаций, но и в средствах массовой информации, новостных, аналитических, в том числе и специализированных интернет-изданиях. Большим подспорьем в работе служили официальные порталы и сайты органов государственной власти, а также неоднородное в информационном плане и не всегда упорядоченное муниципальное интернет-пространство. Широкие возможности использования в работе сведений и аналитических материалов официальных периодических изданий федеральных органов государственной власти и политико-управленческих институтов субъектов РФ также были в поле зрения автора в процессе формулирования теоретических выводов и результатов представляемого здесь исследования.

Рабочая гипотеза исследования первоначально состояла в том, что местная власть вычленяется из общей системы организации местного самоуправления в современной России как ее предпосылка и основа, как феномен остаточных явлений прежних,

¹ В том значении «Local Authorities», в котором они употребляются в Европейской Хартии местного самоуправления.

² Этот термин применяется здесь для обозначения политико-элитарных форм манифестации лидерских качеств, а не в значении, которое придается ему в известной концепции Ю.И. Семенова. См.: [12].

³ Частично автору удалось выразить свою позицию и обрисовать подходы к изучению муниципальных структур и процессов в теперь уже запредельно виртуальной (в связи с «кончиной» Московского общественного научного фонда) и недоступной даже в вездесущей сети интернет монографии 2008 г. «Районный масштаб: Зона реформ (Философско-социологические этюды)». Методология, разрабатываемая автором, отчасти представлена в работе [3].

догосударственных форм упорядочивания и регулирования пространства человеческих отношений, взятых в аспекте господства и подчинения. Потестарную (безгосударственно-принуждающую) основу, соответствующую структуру и способы существования местной власти предлагается рассматривать в качестве значимого фактора, учет которого с точки зрения его возможностей противостоять и/или содействовать упорядочивающим принудительным усилиям государственных институтов и деятелей может послужить одним из способов повышения эффективности государственной власти в ее взаимоотношениях с системой органов власти местного самоуправления в особых условиях эволюции государственности Российской Федерации. В дальнейшем эта гипотеза претерпевала определенную эволюцию, однако ее содержательным стержнем был и остается тезис о необходимости учета для целей современного государственного управления политического потенциала структурированных в соответствии с избранной моделью властвования местных коммуналитетов, которые могут с помощью предлагаемых государством форм превратиться в муниципальные органы власти, но могут и остановиться в своей эволюции, остаться прото- или квазимуниципальными общностями, ситуативно структурируемыми неформальными лидерами или без участия таковых для удовлетворения общих потребностей, но не интересов.

Однако этот первичный набор взглядов и подходов постоянно подвергался корректировке в связи с обнаружением тонкостей и различий, ранее не проявлявшихся в реальности государственно-муниципального строительства новой российской федерации с «регионалистским лицом». Подход к оценкам статуса, положения и возможностей местной власти при различных способах ее организации все время смещался примерно в ту же сторону, в которую «сползали» позиции некогда чистых «федералистов», адептов обустройства в России классических федеративных структур на договорных началах. Специальным образом рассмотреть здесь все перипетии становления того, что ныне ряд авторов называет новым (а некоторые — «путинским») федерализмом здесь, разумеется, возможности нет, однако стоит отметить важный, на мой взгляд, инновационный тренд в очерчивании проблемного поля современной российской политической регионалистики. Он связан с тем чтобы и теоретически, и практически рассматривать местные власти не в виде самостоятельного политического игрока, способного на равных договариваться с региональными и даже федеральными центрами власти, властными институтами и персонами, но скорее как «школу демократии»¹, а значит, некоторым образом «*Untermacht*», т. е. власть, по разным, но вполне объективным причинам не могущую и не желающую претендовать на полновластность даже в сфере собственной компетенции. Этот концептуальный дрейф главы российского государства оказался не слишком подробно исследован в литературе за последние 5 лет, а между тем он, на наш взгляд, вполне заслуживает специального рассмотрения. Если учесть сложившуюся практику государственного регулирования законодательного статуса и реального круга полномочий, а также структурные новации в организации местной власти, произведенные с 2014 по 2017 г., то можно говорить о стратегической тенденции, для которой характерны, во-первых, перевод политического влияния местной власти и ее органов из актуального состояния в латентное, а отчасти виртуальное, во-вторых, желание сформировать соответствующие структуры обновленной муниципальной организации и произвести для этого легитимизирован-

¹ См. позицию и мнения, высказанные В. В. Путиным в его знаменитых публикациях накануне президентских выборов 2012 г. Она изложена в концентрированном виде в статье «Демократия и качество государства» (газета Коммерсантъ, № 20/П от 06.02.2012), но отдельные пассажи о роли, месте и перспективах муниципальных органов власти и управления имеют место и в других статьях этого цикла.

ные законодательством соответствующие политические действия (из последних еще на слуху новации муниципального дизайна, вытекающие из норм знаменитого 136-го Федерального закона), и наконец, в-третьих — обозначенные действиями властных государственных структур на различных управленческих уровнях перспективы муниципальной политики, которая из самостоятельной и претендующей на самодостаточность на наших глазах превращается в жизненно важный, необходимый и признаваемый как социальный факт, но все же придаток государственных социальных машин. Критический анализ этой тенденции пока еще не свободен от влияния «голоса оппозиции», а о научном качестве этого анализа можно, к сожалению, только мечтать. Тем не менее сам факт неослабевающего критического напора относительно практически любых действий государственных органов и чиновничества относительно муниципальной общественно-политической среды и их социально-властного предназначения свидетельствует, как представляется, о том, что эти действия реально значимы с точки зрения укрепления и/или ревизии оснований российской демократии. При этом необходимо отметить, что никто и никогда не ставит вопрос об отказе от трактовки российского местного самоуправления как одной из основ конституционного строя, и это обнадеживает даже самых закоренелых скептиков в российском политологическом сообществе.

Основные тезисы, отображающие подход автора в трактовке поставленной выше совокупности вопросов и задач, целевым образом формулируемых для публичной репрезентации авторского видения исследовательского проблемного поля, на данный момент выглядят следующим образом¹.

1. Понятия местной власти и органов местного самоуправления совпадают только отчасти. Местный и муниципальный, если выйти за пределы юридически значимых норм и рассмотреть феномен местной власти политологически, не могут быть категориально тождественны. Власть многогранна, и понятия местной власти и власти муниципальной ортогональны, хотя и связаны генетически. Местная власть присутствует на любой территории, везде, где есть минимально освоенные и обустроенные места (масштаб их, несомненно, должен быть дифференцирован), населенные людьми, ограничена ими, предназначена для их взаимодействия, и в этом отношении представляет собой генеративное начало первичных способов и форм человеческой «самоорганизации для самодостаточного самоуправления». Муниципальная же власть, как специально организованная в соответствии с существующими правовыми нормами целостность, не входит в систему органов государственной власти, но так или иначе подчиняется им, и тем самым является одним из косвенных проявлений управляющей государственности как метода и методик организации системы асимметричных властных отношений между людьми, их группами и слоями по поводу важнейших сторон их повседневной жизнедеятельности на фоне общегосударственных потребностей, интересов и целей.

2. Политический потенциал местной власти обозначает меру соответствия или расхождения ценностей, идейно-целевых и организационных (чаще всего традиционалистских) установок скрытых (не проявленных активным или акторным образом) индивидуальных или групповых субъектов политического действия, способных в принципе к осознанию, манифестации и защите собственных интересов — либо как выражения позиции местного сообщества, которая так или иначе соответствует принципам, целям и задачам доминирующих носителей государственных прерогатив

¹ Нижеследующее есть эскиз того, что в диссертационных исследованиях принято обозначать как «положения, выносимые на защиту». Конечно, это гипотетические «пробросы», «намёки» и топологические «абрисы». Но мне принципиально важно выговорить их в том виде, как они представлены в данном тексте, апеллируя к знающим коллегам как потенциальным «спарринг-партнерам» в возможной дискуссии относительно представленной здесь точки зрения.

и компетенций, либо как своего персонального (частного и единичного) интереса. Местное сообщество в своей объединяющей персональных субъектов жизнедеятельности, будучи организованным целым и выступающее как опора и объект деятельности органов власти муниципального образования, может быть, в ряде случаев, явлено как латентный социально-политический феномен или наличествовать в пределах административно-территориальных границ в виде распределенных сетевых структур. Эволюция местных сообществ в сторону обретения ими своей политической субъектности происходит путем постепенного осознания своих собственных политических предпочтений, симпатий, потребностей и интересов (особенно в моменты обнаружения расхождений с интересами государственных органов власти), воспитания собственной политической воли и выработки интуитивно понятных участниками способов самозащиты своей целостности или хотя бы временного (ситуативного) единства. Однако поводы и генерирующие силы для проявленности позиции «опоры на собственные силы», самоорганизации и самоуправления могут обнаруживаться как изнутри сложившейся системы локальных социальных отношений, так и в сопротивлении организующим или патронирующим (предписывающим) усилиям субъектов государственного строительства.

3. Потенциальность политических устремлений и действий местной власти — необходимое, но недостаточное условие успеха государственной политики, реализуемой в региональном масштабе и муниципальном измерении. Степень готовности к переменам и мера готовности к сопротивлению изменениям — два полюса в способах существования носителей авторитета, т. е. власти, на местах. Сам этот авторитет по своему отношению к существующему политическому режиму (федеральному и региональному) может быть опознан в лояльной, протестной и криминальной формах, а по отношению к основным формам жизнедеятельности людей при осуществлении ими своего повседневного бытования в социуме — в виде политических лидеров, в том числе и партийного типа, бизнес-сообщества, автохтонного или представительского вида, и гражданского общества в виде временных гражданских коллективов, возникающих для решения актуальных задач и «растворяющихся» по мере того, как поставленные задачи оказываются решены. Для маркирования, измерения и интерпретирующего понимания потенциальности местной власти как способности к политическому действию, противодействию или бездействию необходимо предложить (или разработать) адекватные политологические инструменты, которые, учитывая природу организации и эволюции властных проявлений, органичной местным сообществам, не могут быть напрямую заимствованы из арсенала централизующего политического администрирования. Государственная политика в отношении местной власти в современных условиях должна быть разнообразной и индивидуализированной, в то время как элементы программирования и принуждения к исполнению нормативных законодательных установок должны ограничиваться сферой регламентированных для исполнения муниципальных органами власти услуг, полномочий и функций, увиденных в проектом модуле.

4. Обстоятельность государственного строительства меняются и в ходе общей исторической эволюции цивилизации, и в связи с конкретно-исторической логикой развития стран, народов и государств. Общие закономерности исторической эволюции являются предметом бескомпромиссных философско-политических споров, диспутов и дискуссий. Водораздел между ними проходит в сфере разрешения социально-классовых противоречий, как бы ни определялись сами классы и как бы ни разнились между собой концептуальные и мировоззренческие (то есть смысловые) основания основных политических философий. Идея местной власти — недавнее интеллектуальное открытие, в то время как сам феномен властвования человеческого существа в пределах и за пределами собственных телесных проявлений (практик) действителен во все времена человеческой истории. Отчуждение

своих властных потребностей, равно как и способностей властительной воли, в пользу другого, признаваемого способным к силовому разрешению индивидуальных споров о первенстве в свою пользу, было первым шагом к становлению общности (коммунитарности). В начале человеческой истории не соединяемые с другим, мои собственные телесные пространства насильственно или по потребности, а порой и символически, но всегда временно присоединялись к своему-чужому, уже родственному, а не родному, причем соединялись с ним вопреки своему обычному желанию к неразличимой слиянности с другим, неравным тебе самому. Сосуществование как вынужденный способ продолжения собственного существования не сразу становится потребностью и предметом упорядочивающих (организующих) усилий. Движение человеческой цивилизации от родо-племенной семейственности и потестарной организации сожительства к общностям государствообразного типа и от них к самоуправлению народа посредством самого народа по праву признано одной из фундаментальных цивилизационных тенденций в общей динамике становления организованной социальности [См.: 1; 2; 10; 13]. Однако в рамках этой общей тенденции можно обнаружить своеобразные, а порой и парадоксальные проявления логики исторического процесса. В наибольшей степени запутана и затемнена для научной рефлексии политическая сфера общественной жизни. Изучение конкретных обстоятельств, в которых политические субъекты реализуют свои цели в отношении объектов их политического интереса посредством имеющихся в их распоряжении инструментов политического управления, требует от исследователя каждодневного возобновления познавательных усилий и перегруппировки категориального аппарата политической науки и смежных областей знания. Этот исследовательский поиск, даже если он не ангажирован и не утилитарен, совершается, в конечном счете, для поиска оптимальных для данного социально-исторического континуума, равно как и для действующих в нем людских общностей и их вождей властных решений и корректирующих коллективных действий с учетом общего блага.

5. Нынешний этап общественной эволюции в его российской специфике может быть оценен политологически как период относительно мирного сосуществования различных экономических укладов и структурирования реформаторских классовых структур, соответствующих современному социализирующему капитализму в его политической ипостаси всепроникающего «развитого демократизма». Декомпозиция социальной реальности, доставшейся в наследство от советского государства, практически завершилась усилиями российской власти к концу первого десятилетия XXI в. Наступило время дивергентного поиска, соединенного с усилением «скрепляющей» функции государственного принуждения, для которой характерно нахождение соответствующих моменту балансов, в том числе между центробежными и центростремительными общественными тенденциями. В идеальном случае субъектам государственного властного влияния хочется иметь дело с саморегулируемыми и воспроизводящими нормальность человеческого существования социальными машинами, которые при этом способны генерировать инновации и быть открытыми для модернизационных технологических сдвигов в сторону тотального улучшения качества жизни граждан. Естественным союзником государственной власти в этом отношении должны быть носители «власти авторитета» в муниципальных образованиях, которые охватывают всю территорию страны, составляя ее основные части, но обладают при этом собственным политическим ресурсом и могут относительно свободно выбирать соответствующие своему времени и месту способы реализации государственных нормативных законоположений. Государственная политика в отношении местной власти в ближайшее время по сложившейся традиции будет и далее подвергаться существенной или внешней корректировке; при этом экспериментальной площадкой для отработки новых форм взаимодействия федеральной, региональной и местной власти станут, судя по

всему, крупные городские агломерации и возникающие на месте муниципальных районов городские округа нового типа.

6. Для выявления и ангажирования в сферу публичной политики способных к интеграции с ней социально ориентированных и лично пригодных индивидуальных субъектов выработано немало эффективных способов и методик. Однако основания для доминирования какого-то одного из них — к примеру, механизма «социальных лифтов» — всегда могут быть подвергнуты сомнению и критическому переосмыслению. Конкуренция не универсальна, хотя порой и эффективна [см.: 11]. Субъекты политического действия мотивированы объективными предпочтениями тех, кто составляет их массовую социальную опору, однако не могут не учитывать предпочтения высших органов и должностных лиц. При этом политические опыты и эксперименты в конце прошедшего века породили правомерное сомнение народов в возможностях демократии как формы правления ради благополучного обустройства массовидных человеческих дел. Стало общим местом, что механизмы защиты демократии способны быть обращены против нее самой, и одновременно выявилась неприемлемость игнорирования или дискредитации иных форм конфигурирования политического пространства и организации политического времени. Смыслоисторические основания современной картины мира также претерпевают внутренний надлом: становится необходимой смена ракурса воззрения на ранее определенные константы социально исторического бытия, поскольку их воплощение и применение в качестве нормативных ориентиров нередко оказывается политически неэффективным и дезавуируется усилиями пропаганды. Эффективность государства все более связывается с его умением услужить так или иначе недовольному носителю гражданских атрибутов и обеспечить тем самым улагодворение его путем удовлетворения заявленных им потребностей. Объектно-ориентированная политика программирования общественных состояний и структур дополняется субъектно-активирующей политикой воспитания проводников (агентов) упорядочивающего (регулирующего) влияния, которые, наряду с актерами и стэйкхолдерами, отвечают за социальное самочувствие и гражданскую идентификацию каждого дееспособного жителя, находящегося так или иначе в пределах достижимости. Субъектность местной власти как носителя политического, таким образом, дополняется субъектной и субъективной активностью «бывших» объектов ее управляющего воздействия, а сама внутренняя политическая морфология и соотношение политических потенциалов регулируется и подстраивается под масштаб и содержание возникающих «когниативных» (сотворенных-с-умом) ситуаций. На смену бинарной логике взаимодействия политических субъектов с политическими объектами приходит тернарная логика взаимодействия субъектов, объектов и обстоятельств, причем последние и создаются, и разрушаются, и воспроизводятся на своей собственной основе, но с участием заинтересованных лиц, общностей и групп. Такой поворот в подходе к феномену местных политических потенциалов и местной власти позволяет существенным образом оптимизировать способы применения на практике существующих политических теорий, а также отладить действующие механизмы и инструменты политического властвования, а тем самым — и управления общественным развитием¹.

7. Потенциальные возможности, равно как и принципиальные ограничения, приущие местной власти в Российской Федерации, наиболее зримо проявляются во взаимодействии с так называемым субнациональным уровнем власти, которые олицетворяют прежде всего органы власти соответствующего субъекта Федерации. Специфическая роль руководителей и аппаратов Федеральных округов, равно как и особая («медиационная») роль Полномочных Представителей Президента РФ заключается в осуществлении таких политико-властных и управленческих взаимо-

¹ См. об этом интересные и содержательные публикации Х. Вольмана, в частности [5] и [6].

действий с основными участниками (лидерами, сообществами и их альянсами), которые позволяли бы наиболее эффективно реализовывать установки и поручения Президента РФ и соответствующие запросы федеральных органов государственной власти. Собственная компетенция региональных (главным образом субъектов) властей в отношении системы местного самоуправления на подведомственной им территории законодательно выглядела некоторое время назад весьма ограниченной, однако на практике практически повсеместно осуществление компетенционных prerogatives предполагает жесткий и повседневный административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, а также учет их политической эволюции. Постоянно находясь на грани превышения собственных полномочий, региональная власть, которая чаще всего олицетворяется фигурой высшего должностного лица, в абсолютном большинстве случаев не встречает прямого сопротивления своим инициативам и достаточно редко сталкивается с фактами отставания местной властью собственных интересов. Однако такое положение вещей носит, на наш взгляд, временный характер. В этой связи региональная власть рано или поздно начинает вырабатывать собственные принципы и основные направления государственной политики в отношении местной власти и ее муниципальных институтов. Пример Ленинградской области, во многих отношениях эталонной в своей политике относительно муниципальных образований и их властных органов, демонстрирует практически весь спектр возможных политических конфигураций, которые влияют на расклады местных политических сил, действенность и эффективность региональных политических институтов, обеспечивающих непреложность местного присутствия государственного интереса (см., к примеру, [7; 8]). Перипетии и нюансы «малых» по масштабу, но весьма существенных по своей объективной политической значимости поступков, ситуаций и процессов, происходящих «на местах», могут (и это показывает пример Санкт-Петербурга [4]) послужить катализатором серьезных политических изменений в раскладе региональных политических сил, но могут оказаться и «камнем преткновения» для реализации модернизационных целей и программ. Муниципальная среда и местная власть способны существенным образом скорректировать траектории развития социальных, экономических и духовных процессов на территории субъекта Российской Федерации, используя для этого средства влияния, которые могут быть не менее эффективными, чем политические технологии государственного управления (примеры наблюдаемых воочию и частично описанных автором в публикациях процессов муниципального строительства в Астраханской области Российской Федерации середины и конца «лихих 90-х» в этом отношении могут быть оценены как весьма интересные и во многих отношениях поучительные). На данном этапе государственного строительства местная власть становится важным потенциальным «агентом влияния» на все составляющие российского общества, открытым для диалога со всеми политическими силами, и от того, кто и как сумеет ее «приручить» или «построить», зависит устойчивость складывающегося политического режима и темпы перехода страны к новому качественному состоянию.

Основой для соединения воедино изложенных выше совокупности положений может выступать, на мой взгляд, обобщение реальной практики регионального политического строительства, которое во многом определяется применяемой в том или ином субъекте Российской Федерации схемой конфигурирования политических отношений между представленными на территории региона агентами федерального влияния, собственными организационно-политическими ресурсами региональной государственной власти и совокупности местных сообществ, представляющих более-менее организованное целое, воспринимаемое региональным руководством в виде совокупного муниципального субъекта. Не слишком большое число основных сочетаний усилий и противостояний трех главных игроков на поле политических

взаимодействий разного рода дает достаточно богатый набор возможных вариантов при доминировании одной из групп участников политических процессов. Гармонизация существующих отношений — одна из задач, с которыми, как кажется, эффективнее всего справляются именно государственные власти регионального (или, в западном понимании, «субнационального уровня»). Однако при этом могут складываться (или могут быть сконструированы) ситуации, при которых муниципальная тематика привлекает внимание и требует воздействия федеральных властей (ставший уже классическим пример — ситуация в Пикалево Ленинградской области), или же, напротив, муниципальное событие играет роль катализатора совокупности событий на федеральном уровне (уникальный пока, но весьма показательный пример — превращение одного из депутатов ничем не примечательного муниципального образования Санкт-Петербурга в члена, а затем и Председателя Совета Федерации Федерального собрания России).

На мой взгляд, изложенная выше обобщенная концептуально-теоретическая схема может послужить опорой, базой, набором своего рода «реперных» точек, пусть и обозначающих пределы авторской компетентности в рассматриваемой проблеме, но в то же время пригодных для формулирования научно-политических задач и экспликации соответствующих шагов, связанных с утверждением новой управленческой модели для роста местных возможностей властного характера, до сего времени не вполне востребованных в России государственной властью. Не являясь формально специальным, стратегическим или приоритетным проектом нынешнего российского Правительства, развитие местной власти и муниципальной организации, их востребованных гражданами и населением политических качеств, приобретаемая на опыте проб и ошибок реальность воплощенной в лидерах и их группах поддержки властительности в виде особого и, главное, реализуемого на практике компетенционного набора полномочий и ответственности (а значит, в той или иной мере, и ее скрытого до поры политического потенциала) в направлении обретения этой властью адекватных ее внутренней специфике организационных форм и управленческих подходов поможет в обозримой перспективе достроить до целостности современную демократическую Россию, способную в этом отношении стать мировым политическим лидером нового типа, а также обогатит некоторым образом онтологию и гносеологию общей философии, методологии и теории публичного управления в ее государственно-ориентированном и муниципальном аспектах.

Литература

1. Александров В. Б. И. А. Ильин о «культуре повиновения» // Управленческое консультирование. 2014. № 4. С. 145–151.
2. Алибегилев Ш. А., Волков В. А. Цивилизационная идентичность России как вектор современной государственной политики // Управленческое консультирование. 2016. № 5. С. 19–26.
3. Баранец С. Н. Тирания смысла. Философские рассуждения о социальной логике истории. Saarbrücken: LAMBERT Academic Publishing, 2013.
4. Витковская Т. Б. Локальная политическая элита в условиях общественных трансформаций // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 100–111.
5. Вольман Х. Публичные услуги — между муниципальным и частным сектором: «возвращение коммун»? // Управленческое консультирование. 2014. № 5, 6.
6. Вольман Х. Административные реформы и модернизация системы публичного управления на местном уровне в Германии // Управленческое консультирование. 2014. № 7. С. 104–115.
7. Леонтьева А. Н., Виноградова М. В., Шумилов М. М., Кекконен А. А. Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии // Управленческое консультирование. 2016. № 3. С. 129–143.
8. Макаров И. И. Принципы проведения правовых экспериментов в организации местной власти: взгляды советских юристов // Управленческое консультирование. 2013. № 1. С. 22–28.

9. Мау В. А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М. : Изд-во Института Гайдара, 2016.
10. *Потестарность: генезис и эволюция* / Отв. ред. В. А. Попов. СПб. : МАЭ РАН, 1997.
11. Ровинская Е. И. Конкурентный подход в развитии системы местного самоуправления Украины // *Управленческое консультирование*. 2014. № 3. С. 126–132.
12. Семенов Ю. И. Политарный («азиатский») способ производства: сущность и место в истории человечества и России. М. : Волшебный ключ, 2008.
13. Филиппов Г. Г. Организация в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

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. Aleksandrov V.B. I. A. *It's in on the «culture of obedience»* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 4. P. 145–151. (In rus)
2. Alibegilov Sh. A., Volkov V. A. *Civilizational identity of Russia as a vector of modern state policy* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 5. P. 19–26. (In rus)
3. Baranets S. N. *The tyranny of meaning. Philosophical reasoning about the social logic of history*. Saarbrücken: LAMBERT Academic Publishing, 2013. (In rus)
4. Vitkovskaya T. B. *Local political elite in conditions of social transformations* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2011. N 1. P. 100–111. (In rus)
5. Wollmann H. *Public services – between the municipal and private sectors: «the return of communes»?* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 5, 6. (In rus)
6. Wollmann H. *Administrative reforms and modernization of the public administration system at the local level in Germany* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 7. P. 104–115. (In rus)
7. Leontieva A. N., Vinogradova M. V., Shumilov M. M., Kekkonen A. A. *Modern challenges to the development of local self-government in Russia and Norway* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 3. P. 129–143. (In rus)
8. Makarov I. I. *Principles of conducting legal experiments in the organization of local government: the views of Soviet lawyers* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 1. P. 22–28. (In rus)
9. Mau V. A. *Crises and lessons. Economics of Russia in the era of turbulence*. Moscow : Publishing House of Gaidar Institute [Izdatel'stvo Instituta Gaidara], 2016.
10. *Potestarity: genesis and evolution* / Ed. by V. A. Popov. St. Pb. : MAE RAS, 1997. (In rus)
11. Rovinskaya E. I. *A competitive approach in the development of the system of local self-government of Ukraine* // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 3. P. 126–132. (In rus)
12. Semenov Yu. I. *The political («Asian») mode of production: the essence and place in the history of mankind and Russia*. M. : Publishing House «The Magic Key», 2008. (In rus)
13. Filippov G. G. *Organization in the mechanism of political power*. SPb. : Publishing House of the NWAPA, 2008. (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 RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Philosophy; brnts@rambler.ru