

Конструирование социально-политической среды местного развития: возможности и ограничения региональной власти*

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 рассматривает существенные теоретические аспекты и некоторые практические особенности процессов перехода от прежних, апробированных в России до 2003 г., региональных моделей политического устройства, к новым, которые, с точки зрения руководства страны, в большей мере способствовали укреплению устойчивости обретенных форм российской государственности. Эти модели стали базироваться на единообразном подходе к организации управления в муниципальном пространстве региона-субъекта. Формирование муниципального политического континуума с момента начала имплементации новой концепции природы и предназначения местной власти и ее органов стало практически повсеместно происходить под непосредственным патронажем региональных государственных органов с участием федерального центра. Конфигурация территориальных политических сил и влияний, а также соотношение политического веса и реальных возможностей влияния основных игроков, доминантных и подчиненных политических фигур и социокультурный фон регионального развития определили собой динамику обустройства муниципальных практик и отношения их участников. Муниципальная среда оказалась практически лишенной политической составляющей, но обрела политическую потенциальность, которая актуализируется скорее по ситуации, чем по желанию местных сил и авторитетов.

Ключевые слова: местная власть, социальный конструкционизм, региональное управление, локальные политики, качество управления, политический потенциал, развитие территорий

Для цитирования: Баранец С. Н. Конструирование социально-политической среды местного развития: возможности и ограничения региональной власти // Управленческое консультирование. 2019. № 12. С. 33-45.

The Designing of the Socio-Political Environment for Local Development: Opportunities and Limitations of the Regional Power

Sergei N. Baranets

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 considers the essential theoretical aspects and some practical features of the transition from the old, regional models of the political system, tested in Russia until 2003, to new ones, which, from the point of view of the country's leadership, have contributed more to strengthening the stability of the acquired forms of Russian statehood. These models began to be based on a uniform approach to the organization of management in the municipal space of the region-subject. The formation of the municipal political continuum since the start of the implementation of the new concept of nature and the purpose of the local government and its bodies began to occur almost everywhere under the direct patronage of regional government

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

bodies with the participation of the federal center. The configuration of territorial political forces and influences, as well as the correlation of political weight and real possibilities of influence of the main players, dominant and subordinate political figures and the socio-cultural background of regional development determined the dynamics of the arrangement of municipal practices and the attitudes of their participants. The municipal environment turned out to be practically devoid of a political component, but gained political potentiality, which is updated more according to the situation than at the request of local forces and authorities.

Keywords: local authorities, social constructionism, regional governance, local politics, quality of management, political potential, development of territories

For citing: *Baranets S. N.* The Designing of the Socio-Political Environment for Local Development: Opportunities and Limitations of the Regional Power // Administrative consulting. 2019. N 12. P. 33–45.

Подлинная история российской государственности вряд ли сможет быть адекватно осмыслена вне контекста ее сосуществования с властью на местах, взаимодействия с местными авторитетами регионального уровня (значения) и локальными (субнациональными, как их называют в зарубежной литературе) политическими режимами. Решая на этом исследовательском пути научные задачи, можно создать почву для формирования сравнительно нового направления политологических исследований, которые, с нашей точки зрения, можно предварительно обозначить как «политическую локалистику»¹. При этом необходимо иметь в виду то существенное обстоятельство, что власть, вырастающая из повседневных задач выживания людей в относительно неблагоприятной окружающей социокультурной и социальноэкономической среде, становится властью на собственной основе раньше, чем происходит ее институционализация. Ее дальнейшая эволюция определяется, помимо прочего, ее связностью (или, напротив, дивергентностью) в отношении власти государственных институтов. В условиях современной России эволюция местной власти, институционально оформленной в виде системы местного самоуправления, происходит последние два с лишним десятилетия под влиянием вполне определенных политико-правовых обстоятельств, названных когда-то «транзитом», и одновременно — при почти критическом дефиците располагаемых возможностей и ресурсов, как имущественных, так и организационных. Если иметь при этом в виду по-прежнему наблюдаемое в массовом и элитарном сознании отсутствие общественного консенсуса относительно понимания целевых ориентиров общественного развития страны, становится ясно, что власть в нашей многогранной стране с многотрудной историей остается властью лишь постольку, поскольку в состоянии быть решающей силой, и притом силой решительной. Местная власть в России, на мой взгляд, является социальной силой, врожденно грамотной с точки зрения владения «обычными» ситуациями в сфере общественных отношений, которые соответствуют ее потенциалам по своему уровню и масштабу. Способность вовремя и уместным образом реагировать на угрозы выживанию, отыскивая пригодный для данного конкретного случая порядок действий каждого и выстраивая основания для взаимодействий между деятелями-протосубъектами, умение по своему ощутить интенцию общей цели и раздробить ее по интересам для каждого из «поселенцев», способного к активному противостоянию возникшим дистурба-

¹ Было бы нелогично оставить незаполненным место, которое остается в предметной области политической глобалистики и политической регионалистики, если исключить из нее уровень актов, структур и процессов на местах, в ограниченных непосредственным и повседневным общением группах участников политико-социальных итераций относительно общих для них проблем и интересов и тем самым подвергать сомнению тезис, что местное самоуправление есть действительная основа федерализма [16].

циям, а также навыки командования (то есть распоряжение каждым, кто «в зоне доступа» для его продвижения в решении задач для общей цели) — вот необходимый (и до поры достаточный) набор характеристик потестарной (до-, не-, квазигосударственной, но вполне авторитетной и притом неформальной) власти, первичный и первенствующий по отношению ко всем остальным проявлениям *Wille zur Macht*. Рожденная потребностями общества к самоорганизации, эта первичная, низовая, коренная, во многих отношениях несовершенная власть на опыте и интуитивно обнаруживает некие закономерности во владении людьми и обстоятельностью собственной жизни, природа которых истощивающим образом реализуется гораздо позже, при появлении и развитии государства и государственных образований¹.

Известно, что власть, проявленная как простое физическое (а отчасти и умственное) превосходство над ближними и дальними родственниками, гораздо древнее отчасти порожденных ею и с ее помощью выпестованных государственных форм, — форм, так или иначе закрепленных посредством тем или иным образом установленного обычая, а с какого-то времени и официально оформленного порядка принуждения к потребным формам социального поведения. В таком исходном виде для своего времени и места в первобытной фазе человеческого существования она оказывается максимально эффективной не в сравнении с другими формами, а по той простой причине, что другие формы властительности и властвования еще не изобретены. Позднейшие наслоения скрывают этот первичный способ существования власти людей над людьми, и лишь в ныне существующих местных обычаях, нравах и правилах, занявшись своего рода археологией сознания и практики в стиле М. Фуко, его сущностные черты еще можно обнаружить. Именно в эту сторону методологически звал науку Ф. Ницше, несправедливо обвиненный в создании культа «сверхчеловека», а на деле стремившийся дать человеческому роду новый ракурс рассмотрения, метод самооценки, а значит, новый импульс и форму познавать самого себя.

Современный «*Homo Faber*», человек умелый, в условиях четвертой промышленной революции, технологическим образом усиливший свою телесную опору (оболочку), культурно обогативший свой чувственный мир ощущений и представлений, а также развивший свои духовно-психические способности с помощью разнообразных кибернетических достижений и усовершенствования корпитальных и соматических практик, — так вот, этот самый умный и творящий новое человек, как выясняется, не слишком отличается от своего дальнего предка с точки зрения приложимости к его повседневному бытию законов силового властвования и подчиненности, доминирования и зависимости². Способы воздействия на людей, побуждающие к добрым нравам и поступкам, совершенствуются пока с меньшей скоростью и степенью эффективности, нежели способы их уничтожения: способность искусственно или про-

¹ Для современной науки логика обнаружения и экспликации проявлений на более высоких фазах и в высших формах развития проявления тех возможностей, которые скрыты на исходных, «низших» фазах (когда, по известному выражению, «анатомия человека является ключом к анатомии обезьяны»), по-прежнему является методологическим приоритетом, хотя теперь уже и не единственным. «Олдскульный» подход, к счастью, еще имеет значение (см., к примеру, [6; 7; 13; 14]).

² К сожалению, в своей нашумевшей книге [см. 15, особенно гл. 7 и 8] Клаус Шваб не слишком внимателен к деталям того, в каких властно-политических условиях будет развиваться новая промышленная революция (если это, конечно, революция, и она действительно новая), и какова вероятность того, что власть не окажется в этом деле самым успешным принуждающим субъектом, по-прежнему, хотя и в новых формах, диктующим свою волю, правила и законы обществу, которое, мечтая о свободах, привыкло *an mass* подчиняться им же легализованному насилию. Такого рода упреждающие комментарии к надвигающемуся «цифровому» будущему, как мне кажется, были бы весьма своевременны и полезны.

извольно нарушить, сломать или ограничить пространство и время индивидуального (да и группового, сиречь коллективного) человеческого бытия, свести его к невыносимому минимуму или окончательно прекратить, по-прежнему составляют субстанциональную основу и базисную концепцию властвования в современном, пусть и заметно продвинутом в культурную сферу и/или виртуальную цифру, обществе. В то же время иные концептуальные схемы, способные системным образом предложить и эксплицировать другие основания для осуществления «доброй власти» и «хорошего управления», по-прежнему проходят чаще по разряду (анти)утопий, — как, впрочем, и концепции «хорошего общества» и «доброто человека». Власть, опирающаяся не на силу принуждения, а на убедительность правды, моральный императив должного или, к примеру, привлекательность красоты поступков, оказывается все еще мало приемлемой теми, кто уже «при власти», хотя и востребована, как таковая, с точки зрения доминирующих ныне социальных ожиданий или «воспоминаний о будущем» в гражданских массах. Однако где и кем сказано, что то, что однажды оказалось невостребованным, в силу изменившихся обстоятельств не сможет вернуться и быть воплощено в реальность практики целенаправленным усилием социума на новом витке эволюционной спирали человеческой истории?

Для современного научного и прагматического понимания государственности, особенно в России, важно правильное истолкование утверждений о ее основательности и о ее преходящей природе, о временности всякого властелина, о потенциальной исчерпаемости любых форм управления с помощью власти, и, в обратной перспективе, актуальности и оправданности призывов со стороны продвинутой части общества к умной гибкости институтов, их адаптируемости к объективной реальности социума и умения защитить самих себя и всех остальных от всех алчущих безграничной свободы воли. Способность властных институтов и организаций реализовать себя в подчиняющемся модусе, то есть четко следовать лежащим в их основе принципам реализации функций власти и управления, распространяя эту власть в обществе, а также удерживать персоны и массы от желания пренебречь теми нормами и правилами, нарушение которых чревато утратой порядка, парадоксальным образом приводит к изменению старых условий существования людей, а порой и к порождению новых форм социальности. Такое развитие приводит к поиску способов дальнейшей эволюции самой власти, пускай хотя бы и для потомков нынешних поколений человеческого рода, способных жить иной жизнью в других циклических параметрах и в иных местах обитания.

Благоприобретенное умение государства меняться в своих проявлениях, оставаясь по сути прежним, соседствует с наличием возможностей для дальнейшего укрепления его социального лидерства и соответствующих полномочий и прерогатив в сфере реализации предназначения местной власти. Удержание властью имущими «командных высот» в любой сфере человеческой деятельности и познания может быть воспроизводимо с помощью особого искусства начальственного выживания в организационных средах и лидерской «науки побеждать». Это значит, что и в созидании способов производства материальных благ, и в общественном строительстве, и в укреплении духовно-психологических привычек масс подчиняться властным персонам, группировкам и корпорациям для тех, у кого в руках власть, имеет смысл порой возвращаться к пройденному, оставленному далеко в прошлом опыту фактов и отношений, ежели вдруг, по каким-то основательным причинам или по чьей-то воле, оно, это якобы старое, по видимости, навсегда преодоленное, однажды вновь оказывается нужным и востребованным. Если при этом старая добрая традиция демонстрирует еще и способность к развитию, в частности, в том, как возможно применение ее сущностных характеристик и атрибутов для использования в новых обстоятельствах, в приложении к действующим или способным к действию субъектам и/или целевым образом полагаемым объектам политико-

управленческих воздействий и взаимодействий, то этой традиции в буквальном смысле «нет цены» и «нет равных». Комплементарность (дополнительность) таких возвратов как бы к старому, их срощенность с актуальностью, а также их плодотворность в отношении обновленческих социальных порывов и движений вряд ли подлежит сомнению: повторяемость в истории, помимо прочего, есть то, из чего рождаются самые первые представления о регулярности, порядке, законе и законосообразности, способных подчинить человека и однажды быть человеком же подчиненными.

Конечно, было бы в корне неверно и неразумно субстанциональную цикличность мировых событий или их последовательностей рассматривать в качестве осевого (корневого, базисного, безусловного) основания власти. Современность не обязательно предполагает своевременность и своеобычность: пространство овремененных человеческих связей принципиально фундируется тем непреходящим обстоятельством, что мир где-, когда- и как-нибудь обязательно перестает удовлетворять человека, и человек почему-то все же решается изменить его так, чтобы сделать его подвластным или хотя бы удобным для пребывания в его пределах потребностей себя самого и себе подобных. В этом плане не будет большим преувеличением сказать, что управление есть способ существования мыслящей материи, умеющей в своих социальных формах понять истоки истории и осуществить ею же для себя определенную и поставленную в идеальной форме цель.

Местная (локализованная до эгоцентрализма) власть в ее разнообразных обликах и проявлениях по сию пору и уже отчасти по умолчанию признается основой комплекса общественных связей [13]. Она тем более укоренена в теле актуальной социальности, чем в большей мере ей удастся воплотить себя в форме власти муниципальной, то есть оформленной в виде организационно-управленческой совокупности привязанных к территориальным границам населенных мест. Действуя через набор органов и персональных носителей представительных, решающих, вотирующих, распорядительно-исполнительных, контрольных и политикообразных компетенций, она одновременно и управляет, и самоутверждается, и осуществляет процессы властвования. Локальное управление из провластной позиции вместе с тем воплощается специфическим образом в таких особых институтах представительства интересов населения, которые правовым образом учреждаются для общей пользы малых дел и блага резидентов отграниченных друг от друга (локально сосуществующих в узком пространстве общения и взаимодействия) мест обитания. Эта особенность местной власти (как власти, умещающейся в малые пространства коммуникации индивидов в рамках невеликих групповых, но социально явленных и активных общностей) не вполне совпадает с природой местного самоуправления как конституционно-правового института и как таковая может быть представлена, на мой взгляд, в виде проекции в нашу современность тех самых древних по происхождению, когда-то преодоленных, смененных иными, вытесненных, казалось бы, навсегда из повседневной практики и общественного сознания людей, архаичных и по своей природе фактически «рудиментарных», то есть догосударственных форм управления связями и общением через культивирование человеческой потребности в самоорганизации.

Таким старообразным формам коммунитарности, пусть примитивным, неразвитым, но притом по-своему вполне публичным, открытым, обозримым всеми участниками и для всех доступным, обычно находится подходящее место и среди сравнительно новых форм управления и организации людей, теперь уже знающих, как надо разумно договориться о способах совместного существования по признанным всеми правилам, и каким образом реализовывать эти правила — то ли через регулируемое обычаем активистское личное поведение, увлекающее остальных, то ли через обязывающие (в том числе и принудительные, ограничительные,

рестриктивные по сути) общераспространенные привычности, то ли через умения приспособляться ко всему необычному, встроенные в типичные модели повседневного общего жития. Соответствующая современным запросам власть на местах уже не есть власть исключительно локальных (близкодействующих, как сказали бы в восемнадцатом веке) сил, воплощенных в авторитетных гражданах и/или их представителях, — тех, кто способны своими действиями эту власть «людей на земле» манифестировать, доказать и преумножить. Локальные формы властвования над «своими» оказались умело вживленными в системы и конструкции государственных порядков, для которых нет различия между гражданами, если речь идет об исполнении законов, но которые существуют в легитимном виде лишь постольку, поскольку в первичных общностях уже или еще наличествуют те, у кого в этих самых обезличенных порядках временами возникает явная и осознанная индивидуальная или групповая нужда.

Если демистифицировать отношения между государством и привязанными к месту сообществами людей, то именно в недостаточности социальной капитализации, если не в коммуникативной слабости последних дополненной ресурсной, организационной, и социокультурной (а значит, политической) ограниченностью можно увидеть истоки генезиса государства в его классической форме. До исторически обусловленного появления объединенных граждан и гражданского общества (которое, как правило, осознает себя таковым в противостоянии государственному давлению) логика выживания групп диктует первичные законы кооперации и сосуществования, когда самоутверждение сильного поневоле служит общему благу, которое в то время тождественно выживанию «квазиобщественных» совокупностей первобытного (родоплеменного, семейного) типа. Шлейф потестарных связей и зависимостей, позволявших выкарабкиваться из трясины повседневных практик первичной адаптации к натуре (и внешней, и внутренней), постепенно выкристаллизовал культурные навыки, вторичные по отношению к выживанию, но явившиеся зародышами будущей гуманности и человечности. В частности, локальные властные авторитеты, первенствовавшие в первобытном обществе, оказались генеративной постоянной, которая воспроизводила себя позже, в тех условиях, где прямая принуждающая (руководящая) связь оказалась завуалирована и скрыта наслоениями цивилизации, рыночных отношений и «второй природы»¹.

То, что случилось с государством и его институтами к сегодняшнему дню, можно называть эволюцией, если не исключать из нее перерывы постепенности исторического развития — иными словами, те качественные скачки, в результате которых государственное устройство стран и народов претерпевало коренные, а значит, революционные изменения. Природа социальной эволюции, впрочем, отличает ее от эволюции природной. Процессуальная сторона социума есть не просто продолжение его структурных особенностей или совершенствование элементной базы. Человеческая деятельность, или тот самый открытый и изученный К. Марксом «простой труд», будучи включенным в основу воспроизводства человеческого форм существования, становится культурно-историческим оформлением способностей человеческого существа не только умело адаптироваться к миру, но и разумно приспособлять мир к себе, при этом формируя его предметно и перспективно, создавая ценные для жизни элементы, части и системные целостности и исходя, прежде всего, из соб-

¹ Кстати, мало кого пока что заинтересовали мировоззренческие основания и методология научного подхода к исследованию очередного раздвоения природы человека (до того уже преобразованного культурой) в обществе надвигающихся цифровых порядков. Виртуализация культуры и ее последствия пока еще являются Terra Incognita для современной общественной науки, — видимо, потому, что число оптимистов на этот счет на данный момент превышает число тех, кто сомневается и испытывает беспокойство относительно судеб человечества [ср.: 15, с. 134 и далее].

ственных потребностей — и ради их удовлетворения — на основе данного природой, но в опоре на свои внутренние потенциалы, а также добровольно или вынужденно приобретенные умения и навыки. Однако такое существование требует активной сходимости, совместимости и самоорганизации в отношении индивидуального, совместимого с другими и даже коллективного, но локального (ограниченного достижимым для близких) существования, а значит, выработки регуляций общего проживания и бытования, способных стать универсальными законами общественного бытия и формами общественного сознания ради опознания своих среди чужих, других и иначе живущих.

Классическим примером такой самоорганизации, складывавшейся веками по обстоятельствам выживания первичных ячеек социальности в природной среде, выступает территориально распределенная в ойкумене местная власть, которая постепенно, в том числе и через оппонирование государству, превращается в институт местного самоуправления. Сужать последний до формы конституционно-правовой основы демократии или, к примеру, одного из компонентов гражданского общества нет, на мой взгляд, никакого резона: древние правила общинного сосуществования, видоизменяясь и модернизируясь, остаются традиционной основой той первичной общественной самоорганизации, которая, собственно, и позволяет производить на своей основе любые мыслимые эксперименты и изобретать новации без угрозы утраты человеческого в человеке. Устойчивость локальных (человекоразмерных по масштабу) сообществ позволяет время от времени искать элементы новизны посредством конструктивной деятельности особых (в том числе и, с какого-то момента, государственных) структур по обустройству систем отношений, присущих сапиенсам с древности и до наших дней. Доживая до высших форм государственности, самоуправленческие начала остаются генеральной линией и одной из узловых линий мер, обозначающих этапы общественной эволюции, но вместе с тем становятся работающей на практике моделью исходного (и онто-, и филогенетически) конструирования и воспроизводства социальной реальности в ее первичных ячейках, распространяющих свое влияние посредством образцов для подражания или примеров того, как поступать не должно. Вся предыстория человечества есть, по существу, история власти в ее догосударственных формах и вместе с тем — история подвластных вне форм гражданственности и соответствующих степеней свободы.

Перекидывание мостиков из истории в современность не есть, разумеется, строгий метод доказательства истины, — точно так же этимологические изыскания порой являются, как известно, способом ухода от обсуждения проблем формирования концептуально-понятийных систем и их структуры для научного объяснения реальности. Однако далеко не каждый способен к абстрактному теоретизированию ради запуска процесса восхождения мысли к понятийно-конкретному образу того, что есть на самом деле. Категориальные модели, описывающие реальность местной власти и управления, не могут исчерпываться политико-правовыми конструкциями: ограниченность последних всегда остро ощущается в эпоху реформирования, поисковых экспериментов и подвижек в социальном развитии. Российское общество не менее и не более устойчиво к перемене своей участи, чем любое другое, но у нас есть богатый опыт авангардного конструирования будущего, который, конечно, в чем-то уникален, однако не настолько неповторим, чтобы не заключать в себе общие закономерности и универсальные тенденции. Одной из таких «тенденциальных закономерностей» является, как мне кажется, судьба сложившейся в нашей стране местной власти и институтов управления, возникающих, так или иначе, на ее основе. Приведенные выше теоретические построения имеют своей целью сформировать предпосылки для верного восприятия современного состояния дел в системе муниципального управления, которая, сохраняя свои сущностные черты, претерпевает вместе с тем перманентные изменения в формах своего существования.

Любые перемены ставят вопросы об основаниях того, что надлежит переменить, о способах сделать перемены настолько основательными, насколько в этом есть назревшая потребность, но также и о тех, кто желает и способен придать переменам целевую направленность. Переходный период, введенный в свое время для имплементации базисных норм и принципов Федерального закона № 131-ФЗ, означал, помимо прочего, президентский мандат на выработку новых, относительно гармоничных форм и способов взаимодействия государственного и муниципального уровней публичной власти при открытом доминировании государственного интереса над всеми другими. Как теперь становится понятно, в общественном сознании по-новому бытийствующих масс, которые приобрели важный опыт существования в обществе возрожденного товарно-денежного фетишизма, к концу переходного периода 90-х годов обнаружилась, была осмыслена и частично признана неадекватность многих ранее не критически принятых за аксиомы подходов к реформированию страны и обустройству жизни ее граждан, а также недостаточность возможностей и средств пропагандистского убеждения населения страны в том, что жить по-новому непременно означает жить хорошо (или, по крайней мере, жить лучше других).

Для власти, переменной буквально на пороге нового века, стало вновь необходимым понимание идейно-политического смысла происходящего со страной и ее народом. Оказался востребован иной, но в чем-то привычный управленческий стиль, который заключался отныне в смелом, экспериментальном (а порой и радикально-инновационном) соединении противоположностей ради выявления возникавших в этой связи потенциалов развития. От управления и управляющих стали требовать разумности и эмоциональной интеллектуальности. Возродились коллективно-командные, но современные по форме и содержанию способы разработки и исполнения решений. Стало неприличным избегать советоваться с лояльными гражданами (в том числе политически мотивированными), оппозицией (в том числе несистемной) и экспертным сообществом (в том числе умеющим пользоваться научной методологией). Стала понятна степень перекосов, утрат и аномалий в том, что касается базисных оснований человечности, ранее трактуемых исключительно в позитивной реформаторской плоскости, как разрушение отжившего, и не подлежащих критическому анализу в силу господства вседозволенности, возведенной в принцип. Возродились плано-прогнозные начала программно-целевого управления в рамках проектной деятельности, направленной на решение конкретных задач в конкретных условиях поиска необходимых ресурсов для рациональной организации достижимости значимых результатов наиболее эффективными средствами. Национализация будущего совершилась посредством перехода к обретению властью и обществом нового качества управления в рамках проектной деятельности по реализации приемлемых концепций и образов будущего, создаваемого, конечно, ради умножения общественного богатства, но в условиях взаимодействия территориально распределенной власти и территориально распределенных гражданских сообществ.

Новый образ местной власти, самоуправленческой по сути, но ответственной перед гражданами как полномочными представителями государства сформировался далеко не сразу, и первое десятилетие нового века было временем выработки и апробации новых подходов в этом отношении. Не случайно на полное введение в действие норм новой версии закона об организации системы местного самоуправления, пригодного для российских условий, был положен своего рода «испытательный срок»: муниципальные образования, дотеле игравшие заметную и порой (например, в случае крупных городов) существенную роль на региональных политических ристалищах, оказались, в большинстве случаев, включенными в процессы новой трансформации государственности и государства. В результате их стало больше, они были сосчитаны и выстроены по общим лекалам, но при этом утратили прямое

влияние на региональные процессы, ступевались в политическом плане, оказавшись сначала на «запасном пути», а потом и вовсе в состоянии «stand by», то есть, по сути, в режиме ожидания своей востребованности со стороны региональных органов и должностных лиц государственной власти. «Realpolitik», для которой характерно прямое участие в делах, имеющих отношение к потенциальным деятелям и спешествующим им соучастникам и попутчикам, оказалась невостребованной и постепенно перерождалась, если можно так выразиться, в «Potezialpolitik», то есть в ожидание благоприятных возможностей, при которой политическая воля господствующих на местах групп и личностей может оказаться потребной для решения актуальных государственных задач на уровне регионов или региональных альянсов, — или, что тоже вполне представимо, для создания благоприятного идейно-политического фона при постановке и решении таких задач, или, наоборот, оправдания не слишком удачных решений.

Неизменность названия 131-го Федерального закона, который остался законодательным актом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, не означает, что его концептуальные основы остались прежними. Главным политическим итогом перехода, который сложился в российской муниципальной реальности образца 2003 и последующих годов, как мне представляется, стал курс на придание муниципальной среде таких черт и свойств, которые специфическим образом, но вполне определенно отображали бы возрожденное первенство государственного (и может быть, даже общенационального) интереса или совокупности таковых по отношению к любому сколь угодно значимому интересу местных групп, сообществ и коллективов, но при этом имели в виду этот интерес как обстоятельство почти непреодолимой (в правовом отношении) силы (конечно, коль скоро она в своем праве). Иными словами, федеральный законодатель¹ на основе учета результатов широкой экспертной дискуссии 2002–2003 гг. в конечном счете сконструировал и создал долгосрочные и приемлемые почти для всех потенциальных интересантов условия, из совокупности которых вытекало, что отныне социально-политическое конструирование конкретным образом обусловленных структур, организационных факторов и моделей воплощения политической воли руководства российских регионов становится не просто возможным, но необходимым и притом прямо востребующим разумного социального действия. Можно сказать и так: за время постепенного (а отчасти и экспериментального [см.: 4, 5, 9, 10]) внедрения на территории страны норм 131-го ФЗ была создана обновленная политико-правовая и отчасти институциональная среда муниципальной природы, но притом государственной ориентации, в которой, как рассчитывало руководство страны, удалось бы преобразовать систему муниципальной власти и управления в дополнительный управленческий модуль, способный брать на себя часть полномочий по решению государственных вопросов на подведомственной территории и в то же время передавать государству те свои полномочия, на исполнение которых по разным причинам не хватало сил и средств.

Те, кому довелось быть участником или хотя бы свидетелем становления, адаптации, апробации и нюансировки новых формул государственного и муниципального управления в последнем десятилетии прошлого века, может не согласиться с тем, что для меня, как включенного наблюдателя, некоторое время назад стало очевидным: местная власть не равняется местному самоуправлению, а последнее не сводится к набору официально учрежденных и ответственно действующих в правовом поле муниципальных органов и должностных лиц [2; 3; 8; 9 и др.]. Системным

¹ Конечно, не без участия ученых, особенно из юридических наук, и прежде всего группы непосредственных разработчиков 131-го ФЗ во главе с С.А. Авакьяном (см. выражение его взглядов в недавней коллективной монографии [1]).

признаком муниципальной реальности как особого слоя реальности социальной является, на мой взгляд, не масштаб политических процессов, а само присутствие политического содержания в ожиданиях и действиях местных деятелей, их оппонентов и той среды их взаимодействий, которая, собственно, и выступает как единственный, признаваемый таковым и со стороны государства, и со стороны бизнеса, и со стороны граждански организуемого сообщества, источник власти-тельности, власти и властвования на поддающемся организации локальном уровне. Обнаружить такую власть, а при необходимости суметь создать ее и выпестовать, обучив премудростям «науки управлять» — в этом видится логика неназойливого государственного патронажа по отношению к муниципалам, а также одно из главных компетенционных достоинств политических лидеров государственного управленческого масштаба.

Надо заметить, что описанный здесь подход к концептуальным основам местного самоуправления сложился в руководстве нашей страны далеко не сразу. Развернуто сформулированным он предстал перед публикой в знаменитых «путинских статьях» конца 2011–2012 гг. Муниципальный аспект этих публикаций задавал новое видение системы местного самоуправления в России, которая отныне представляла «школой демократии», школой ответственности граждан, курсом молодого политического бойца и потенциального государственного деятеля, способного к практике реализации малых, вроде бы мелких по масштабу и по эффектам, но исключительно важных во всех отношениях дел. Одновременно с этим воспитанием в духе «разумного подчинения разумной государственной воле» решалась бы задача нормализации функционального состояния муниципальных органов власти и возвращения части из них в конституционное, федеральное и региональное правовое поле. Единство уровней правового пространства политически дополнялось бы воспитанием у части граждан, способных разобраться в перипетиях местной политической практики и принимать решения со знанием дела, проактивной гражданской позиции в понимании мотивации, склонностей и потребностей местных сообществ, которые, в том числе и с помощью негосударственных (неправительственных и некоммерческих) организаций приобретали бы черты политического участия и давали возможность неравнодушным и ответственным гражданам на деле осваивать формы непосредственной демократии, отстаивая собственные права и интересы, но при этом имея в виду интересы и права других.

Ожидаемым результатом такой необычной для постсоветской России реформы было и то, что согласованные действия уровней власти, их мирное политическое сосуществование могли стать, если все получится, позитивным сигналом для бизнес-сообществ, компаний и предпринимателей, способных различными методами повысить общий уровень благосостояния населения и обеспечить людям на территориях роста производительных, честных и общественно-полезных предпринимательских сил и организаций такое качество жизни, которое сможет окончательно вытеснить из повседневных социальных связей, а может быть и полностью исключить, крайние формы бедности, отчуждения и эксплуатации, выводя российское общество на траекторию устойчивого и бесконфликтного социального развития через, в том числе и утверждения в нем атмосферы толерантности, сотрудничества и взаимопомощи. Немаловажно и то, что к диалогу на эту тему приглашались оппозиционные силы и деятели.

К сожалению, достаточно скоро выяснилось, что в полной мере эти замыслы в российских условиях реализоваться не смогут. С одной стороны, представители местной власти, сумевшие прочувствовать преимущества самостоятельного и относительно безответственного (по отношению к населению и государственным органам управления) поведения при решении вопросов местного значения в основном за государственный счет, в части своего состава вовсе не демонстрировали желание

возвращаться в правовое поле законодательства Российской Федерации. С другой стороны, привычка к безраздельному властвованию, которой «завирусована» любая форма государственности, дает в российских политических условиях негативные выплески, интенсивность и содержание которых обусловлены, помимо прочего, характерной для взятого в качестве предмета изучения и/или воздействия территориально-административного компонента того или иного уровня, масштаба и значения исторической последовательностью событий, породивших нынешнее состояние и заключенные в нем и позитивные, и негативные, и попросту формальные возможности для ускорения или замедления темпов общего социокультурного, национально-исторического и организационного развития. Шансы воспользоваться скрытыми возможностями влияния есть, как представляется, далеко не у всякого: реальные общественные подвижки по плечу лишь тому политическому субъекту, для которого свойственно умение говорить, убеждать и договариваться в критических ситуациях, навыки практического решения повседневных проблемных, «человекообразных» по значимости вопросов и острое осознание критических пределов собственных полномочий [11].

Два последних десятилетия оказались плодотворными в идейном отношении и богатыми с точки зрения опыта имплементации лучших муниципально-государственных практик и опыта преодоления последствий, неизбежно наступающих в практиках отрицательного свойства. Иногда конфронтация и избранные способы доказательства своей правоты и защиты права со стороны участников региональных конфликтов по поводу природы, влияния и ограничений власти на местах были оправданы, иногда — избыточны и не вполне законосообразны. Тем не менее, к моменту вступления в действие 131-го ФЗ в полном объеме формальные требования его по организации местного самоуправления и соответствующих структур на территории субъектов Федерации были, пусть и с индивидуальными отклонениями и инвенциями, но все-таки исполнены, и страна вступила в новый период существования и функционирования муниципальной власти, ее органов управления и должностных лиц. Главным политическим выигрышем этого нового этапа явилась отнюдь не деполитизация власти на местах¹, но скорее тотальная стабилизация статусных, правомочных и корпоративных характеристик муниципий, их укоренение в региональных политиках в качестве «постоянно действующего персонажа», способного не только к манифестации определенной политической позиции и/или предпочтений, но и демонстрации вполне реальных рычагов и возможностей организационного характера, потребных для осуществления своего влияния на темпы становления, характер деятельности и персонализацию региональной государственной власти. Муниципальная система власти и управления в нашей стране теперь уже, скорее всего, не будет оцениваться исключительно как форма повышения меры значимости и эффективности влияния госструктур на социально-экономическое развитие территорий в условиях становления рыночных отношений, как хозяйственный субъект без определенной политической позиции и амбиций, и тем более — как «серая зона» беззакония и безответственности.

Литература

1. Авакьян С. А. Современные проблемы организации публичной власти: колл. монография / С. А. Авакьян и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2004.

¹ Для ряда не слишком подкованных в теории пропагандистов именно этот итог видится единственно важным, как будто любое действие или размышление местных авторитетов должно быть вызволено из, якобы, чуждого им политического контекста (см. как образец такого текста [12]). Тех, кто в этом уверен, можно понять и оправдать, но полностью согласиться с ними вряд ли возможно.

2. *Баранец С. Н.* Районный масштаб: зона реформ (философско-социологические этюды). М. : МОНФ, 2008.
3. *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. М. : Юрайт, 2019.
4. *Вульфович Р. М., Лобко В. Н.* Муниципалитет-трансформер: принципы и механизмы функционирования : монография. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2012.
5. *Зерчанинова Т. Е.* Потенциал развития местного самоуправления в России / под ред. Т. Е. Зерчаниновой, А. В. Ручкина. Екатеринбург : Уральский институт — филиал РАНХиГС, 2013.
6. *Кремлев Н. Т.* Историческая социология. Вопросы теории общественного развития. М. : ЦСПиМ, 2016.
7. *Лепский В. Е.* Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М. : ИФ РАН, 2015.
8. *Макаров И. И.* Местное самоуправление в Ленинградской области: объединенные администрации, преобразование поселений и местные старосты: монография. СПб. — Пикалево : ИПК «НП Принт», 2018.
9. *Монин В. В.* Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 1990-е годы: На примере Нижнего Поволжья: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Астрахань, 2004.
10. *Овчинников В. А., Барбарова Н. Г.* Реформирование местного самоуправления в России (на примере Ленинградской области) // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 32–40.
11. *Панкращенко В.* О кризисе, местном самоуправлении и свободе исторического выбора // Муниципальная Россия. 2015. № 1 (66). С. 21.
12. *Сергеев А. И.* На земле должно быть как можно меньше политики // Муниципальный меридиан. Альманах о местном самоуправлении в Ленинградской области. 2018. № 2. С. 53–59.
13. *Соколова Р. И.* «Технология власти» (философско-политический анализ) / отв. ред. Р. И. Соколова. М. : ИФ РАН, 1995.
14. *Тощенко Ж. Т.* Политическая социология: учебник для академического бакалавриата / под ред. Ж. Т. Тощенко. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2018.
15. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М. : Эксмо, 2016.
16. *Щепачев В. А.* Развитое местное самоуправление — основа укрепления российского федерализма // Местное право. 2016. № 5. С. 13–22.

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. Avakyan S.A. Modern problems of organization of public power: collective monograph / S. A. Avakyan et al.; ex. ed S. A. Avakyan. M. : Justiceinform, 2004. 596 p. (In rus)
2. Baranets S. N. District scale: zone of reforms (philosophical-sociological sketches). M. : MONF, 2008. 188 p. (In rus)
3. Bondar N. S. Local Self-Government: Textbook for Academic Bacculaureate/under Ed. N. S. Bondar. M. : Urait, 2019. 386 p. (In rus)
4. Vulfovich R. M., Lobko V. N. Transormer Municipality: Principles and Mechanisms of Functioning : Monograph. SPb. : NWAGS, 2012. 300 p. (In rus)
5. Zerchaninova I. E. Potential for development of local self-government in Russia/under ed. I. E. Zerchaninova, A. V. Ruchkin. Yekaterinburg: Ural Institute - branch of RANEPА, 2013. 244 p. (In rus)
6. Kremlev N. T. Historical Sociology. Issues of social development theory. Moscow: CSFM., 2016. 654 p. (In rus)
7. Lepsky V. E. Evolution of ideas of management (methodological and philosophical analysis). M. : IP RAS, 2015. 107 p. (In rus)
8. Makarov I. I. Local self-government in Leningrad region: unified administrations, transformation of settlements and local leaders: monograph. SPb. — Picalevo : IPC "NP Print," 2018. 456 p. (In rus)

9. Monin V.V. Formation of local self-government in the Russian Federation in the 1990s: on the example of the Lower Volga Region: dissertation. Astrakhan, 2004. 209 p. (In rus)
10. Ovchinnikov V. A., Barbarova N. G. Reforming Local Self-Government in Russia (on the example of Leningrad Region) // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2007. № 2. P. 32–40. (In rus)
11. Pankraschenko V. On Crisis, Local Self-Government and Freedom of Historical Choice // Municipal Russia. 2015. № 1 (66). P. 21. (In rus)
12. Sergeev A. I. There should be as little politics on the ground as possible // Municipal meridian. Almanac on local self-government in Leningrad region [Munitsipal'nyi meridian. Al'manakh o mestnom samoupravlenii v Leningradskoi oblasti]. 2018. № 2. P. 53-59. (In rus)
13. Sokolova R. I. "Technology of Power" (Philosophical-Political Analysis)/ex. ed. R. I. Sokolova. M. : IP RAS, 1995. 163 p. (In rus)
14. Toschenko J. T. Political Sociology. Textbook for academic baccalaureate/under ed. J. T. Toschenko. 5th ed. M. : Urait, 2018. 526 p. (In rus)
15. Schwab K. The Fourth Industrial Revolution / Translation from English M. : Eksmo, 2016. 208 p. (In rus)
16. Schepachev V. A. Developed local self-government is the basis for Russian federalism strengthening // Local law. 2016. № 5. P. 13-22. (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