

Местная власть в политической системе российского региона: проблемы управленческих взаимодействий и современные теоретические модели*

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

В статье делается вывод о том, что новая модель местного самоуправления, порожденная не в последнюю очередь желанием применить европейский опыт к реалиям транзитивного российского общества, утверждалась первоначально как попытка радикального отрицания результатов социалистического государственного строительства, идеологической основой которого выступала коммунистическая партийная доктрина. Внешне дистанцируясь от политической составляющей общественных процессов, федеральные, региональные и местные (муниципальные) элиты вели между собой вполне реальные политические (то есть за властные ресурсы, располагаемые и потенциальные) войны. Местная власть и органы местного самоуправления, выступая носителем потенциалов конструктивного и деструктивного характера, до поры до времени предпочитают сохранять воинственный нейтралитет, извлекая свою субъектную политическую роль по мере необходимости, порождаемой объективными обстоятельствами, в том числе и управленческого характера. В статье предложены теоретические модели для описания сложившейся структуры региональных политических режимов с учетом «муниципального фактора».

Ключевые слова: местная власть, политический потенциал, региональная политика, муниципализация власти и управления, стратегия регионального развития

Local Authority in the Political System of the Russian Region: Problems and Theoretical Models of Governance

Baranets S. N.

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

ABSTRACT

The article concludes that the new model of local self-government, generated not least by the desire to apply European experience to the realities of transitive Russian society, was initially affirmed as an attempt to radically deny the results of socialist state building, the ideological basis of which was the communist party doctrine. Outwardly distancing themselves from the political component of social processes, federal, regional and local (municipal) elites conducted quite real political (that is, for power resources, available and potential) wars. Local authorities and local self-government bodies, acting as carriers of constructive and destructive potentials, prefer to keep their militant neutrality for the time being, extracting their subjective political role as necessary, arising from objective circumstances, including management ones. The article suggests theoretical models for describing the existing structure of regional political regimes taking into account the «municipal factor».

Keywords: local government, political potential, regional policy, municipalization of power and governance, regional development strategy

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

Железная дорога, по которой не ездят, которая не используется, не потребляется, есть железная дорога только в возможности, а не в действительности.

Карл Маркс. Капитал

Новые подходы к организации государственного порядка, возникшие в ответ на критику, как говорится, и «слева», и «справа» [См.: 13] потребовали радикального переосмысления проблем муниципализации управленческих процессов. Вопросы доверия, участия граждан и ответственности управляющих автоматически порождали интерес к проблематике оптимального влияния на локализованные процессы и местные власти со стороны как носителей суверенитета, так и гарантов этого суверенитета, с ролью которых пока лучше всего справляются органы и должностные лица государственной власти и управления. Для России этот глобальный тренд оказался совершенно не чуждым, тем более в условиях адаптации к мировым правилам игры пусть на не великой, но от этого не менее важной «муниципальной шахматной доске». Новые модели российского местного самоуправления, порожденные не в последнюю очередь желанием применить продвинутой европейский опыт к реалиям переустройства российского общества [3; 14], утверждались первоначально через попытки радикального отрицания результатов социалистического государственного эксперимента, идеологической основой которого выступала партийная коммунистическая доктрина, а практика управления страной посредством методов «командно-административной системы» делала власть способной дотянуться до любого локального объекта.

Это привело к своеобразным последствиям, поскольку инициированный и поддержанный верховной государственной властью свободный дивергентный, творческий, идущий «из глубины народной души» поиск новых форм организации местной власти породил новые практики применения идеальных моделей, и одновременно с этим организационные уродства. Экстремальные формы местного властеутверждения, к счастью, проявились лишь в тенденции и реализовались в единичных случаях. Они не стали типичными проявлениями муниципальной судьбы, способной, как выяснилось, к проявлениям отчуждения от интересов страны, прямого сопротивления закону и курьезных форм гражданской борьбы за право самостоятельности в вопросах принятия и реализации властных решений. В то же время лидеров, недееспособных и неэффективных с точки зрения получения общественно значимых результатов управления, оказалось немало, поскольку для многих тогдашних руководителей на местах тезис об организационной самостоятельности органов муниципальной власти и управления означал активное злоупотребление правом на локальные трактовки государственной законодательной системы и применение отдельных правовых актов «по потребности», тем более, что у защитников закона со стороны государства еще не было в распоряжении достаточного количества инструментов для сдерживания и тем более наказания тех, кто по тем или иным причинам законом пренебрегал. Главным способом существования местной власти в то незабываемое время оказалась своего рода «паранормальность», связанная со своеобразными аберрациями в восприятии собственной деятельности, когда судьба местных порядков виделась главным образом в перспективе скорого восстановления былого и возвращения к утраченным корням российского земства, крестьянской общинности и даже теократической «соборности». Эти опоры предполагалось модернизировать в целях кардинальной реорганизации жизнедеятельности местных сообществ, расцененных в качестве вновь открытых для нормальной логики истории субъектов социального действия.

Региональная проблематика для России в условиях советской власти и союзного государства всегда была животрепещущей и актуальной. Конечно, эта тема не была маргинальной и для науки, но административно-территориальное устройство страны определялось устоявшимся общим пониманием научной диалектики единичного и общего, части и целого, единства и многообразия. Переосмысленный исторический опыт, а также следование организационно-партийным принципам демократического централизма были способом применения пусть и устаревших, но действенных управленческих рецептов к новому типу национально-государственного строительства и к решению проблем, которые периодически возникали в ходе этого многослойного процесса. Сложности поиска приемлемых подходов для распутывания назревших вопросов и проблем проистекали, не в последнюю очередь, из устаревшего, но не вполне преодоленного имперско-самодержавного (унитаристского) наследства России. Партийно-советские деятели и структуры, перехватывая инициативу у служителей делу имперского самоутверждения страны, естественным для того времени образом использовали преимущества господствующего политического положения, не стесняясь очищать идейно-политическое пространство индивидуального и коллективного сознания граждан от наслоений, доставшихся в наследство от тысячелетнего опыта госстроительства в самодержавном модусе. Регионалистика и соответствующее видение страны с позиций теории классического федерализма как территориальной формы буржуазной демократии растворились в диалектике пролетарской интернационализации и планах скорого построения общенародного государства.

Раз и навсегда установленный баланс соотношения целостности и частичности, обеспечивающий устойчивость развития социальной системы, оказался концептуальной фикцией. Начавшийся в конце прошлого века переходный период к новым формам устройства и организации социально-политического бытия России затянулся на два десятилетия, да и сейчас еще нельзя утверждать, что руководство страны определилось с оптимальной политической моделью регионального развития страны в условиях централизованной (как иногда говорят, «путинской») федерации [4; 11]. Избранные для реализации экономические приоритеты вроде бы склоняют страну от федералистских принципов к регионализации, однако в России, как справедливо замечали классики, политика всегда будет иметь первенство перед экономикой. В этом отношении опыт деполитизации муниципального пространства¹ и его перевод на новые политические основания и организационно-управленческие механизмы заслуживает, на мой взгляд, особого внимания. Необходимо принимать в расчет и то немаловажное обстоятельство, что становление местной власти в обновленной России происходило в тесной связи с формированием новых территориальных политических систем, а также становлением субъектов Российской Федерации как самостоятельных политических игроков в сложно устроенных континуумах многообразных взаимодействий центра и периферии. Если иметь это в виду, то становится ясно, что углубленное исследование истории и теории государственного управления местными процессами и ресурсами, связанное с поиском и оценкой политических возможностей территориальных сообществ, может стать источником новых подходов к разработке современных управленческих техник и технологий.

Вся состоявшаяся эпоха становления российских муниципальных порядков и сегодня трактуется и оценивается частью научного сообщества в рамках иллюзорной концепции местной вольницы, свободной от правил государственного сожительства на территории страны. Мнимая свобода участников локальных сообществ от госу-

¹ См. об этом в показательном, хотя и спорном материале муниципального депутата А. Е. Замятина по адресу: http://www.colta.ru/articles/society/18498?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 04.07.2018).

дарственных устремлений во внутренней политике ради соответствия общим нормам международного права при воплощении в практику организации новой российской государственности привела к своего рода перезагрузке системных характеристик местной власти. Политические атрибуты народовластия на уровне прежних гражданских коллективов оказались конвертированы в поиски экономической самостоятельности местных общин ради целей процветания и комфорта населения. При этом, внешне дистанцируясь от политической составляющей общественных процессов, федеральные, региональные и местные элиты вели и ведут вполне реальные политические бои и баталии за властные ресурсы, статусные позиции и доверие сторонников.

В начале истории постсоветской России политическая роль местной власти, по сути, сводилась к тому, чтобы быть одним из факторов недопущения конфликтного развития событий, связанного с переходом власти к новым социальным силам, слоям, группам и персоналиям. Гасители потенциальных социальных взрывов на локальном уровне, надо сказать, справлялись с задачами вполне успешно. Их значимость возрастала и в силу того, что для власти государственной в лице близких к народу управителей открылся идеальный объект для выплесков энергии народного возмущения. Кроме того, в социальной практике любой конфликт или проблема всегда как-то локализованы, и даже сбой в механизмах разрешения системных противоречий в обществе далеко не сразу отключает локальные «ремонтные» технологии, хотя и деформирует их. Накопленный ранее, в условиях советской системы опыт сотрудничества и взаимопомощи граждан в местах их поселенческого сгущения помогал населению страны выживать в условиях драматических перемен, и хотя порой практика восстановления прежних, досоветских порядков неправомерно выдавалась лидерами страны за строительство основ новой российской государственности, сделать все же удалось немало. Подтвержденным и значимым фактом новейшей российской истории остается то, что именно в исторический момент перехода от старого общества к новому российским политическим массам на некоторое время действительно удалось то, чего в конце 80-х гг. XX в. не смогла им предложить советская политическая система — почувствовать себя свободными, самоуправляющимися и самовластными субъектами политики настолько, чтобы иметь право сказать от собственного лица: «государство — это я», и действовать соответствующим образом.

Недавняя российская история воспроизвела сложившиеся тенденции предшествующих фаз исторического развития в полном соответствии с известными диалектическими закономерностями. Однако всякий переход от старого к новому индивидуализирован и своеобразен. В течение последнего десятилетия XX в. управленческими усилиями государственных органов удалось перенаправить вектора развития и политический потенциал власти «на местах» в сторону хозяйственно-экономических приоритетов. «Коммунализация» местной проблематики и перестройка возникших управленческих органов была проведена так, чтобы на первом месте оказалось конструирование условий для перманентной борьбы муниципальных деятелей за достаточность и бездефицитность местных бюджетов, инвестиционную привлекательность и качество жизни. Именно эти три компонента длительное время остаются основой для воспроизводства главных движущих мотивов и логики действий местных авторитетов, властных группировок и групп интересов. Экономика хозяйствования стала главной политикой. При этом параллельно реализовалась весьма богатая содержанием концепция превращения муниципальных властей, институционализированных как общественные (неправительственные и некоммерческие) организации, в средство оказания давления на руководство той части российских регионов, которые чересчур увлеклись поисками своей политической идентичности и субъектности, порой позволяя себе излишние и опасные

вольности. Примеров этому несть числа, и настоящую историю ранних этапов становления местного самоуправления в постсоветской России еще предстоит написать и осмыслить [1; 2].

Концептуальное наследство и видение дальнейшей судьбы местной власти было передано второму Президенту России в виде почти забытого, но не отмененного ельцинского Указа 1999 г., которым были утверждены основные положения государственной политики в отношении муниципальной власти и управления¹. Идеологически этот документ означал обоснование такого способа государственно-правового разрешения динамичного противоречия между конституционной моделью местной власти и практикой государственного управления процессами в муниципальной среде, при котором целевые ориентиры для последней устанавливались в расчете на всемерное доминирование этатистски ориентированного правосознания. В данном документе реализуется плодотворная идея воспроизводства устойчивого сочетания общественного и государственного начал: «Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление»². Нарушение равновесия означает отклонение от конституционно-правовых устоев и скрытую угрозу государственной безопасности, тогда как поиск согласия и компромиссов между субъектами политического действия приветствуется и поощряется.

Новый облик страны в конце первого десятилетия нового века включал в себя совокупный политический ресурс местной власти, повсеместно превращенной из реального политического игрока в носителя разного рода потенциалов и способностей, до поры нереализуемых. Местная власть, научившись подчинять социальные силы на своем уровне, обрела было и политическое самоуважение, но попала в ловушку соблазна огосударствления: освоив роль самостоятельного субъекта принятия правовых политических решений, она тем самым превратилась отчасти в клиента, отчасти в агента влияния государственной власти, ее органов и лидеров различного уровня и масштаба [9, с. 35–38]. Обеспечив свою долю участия в непростых переходных процессах к новому социально-политическому строю, местные власти закрепились как необходимый организационно-правовой компонент новых реалий российской государственности с собственным, пусть и ограниченным набором компетенций [8, с. 197–201]. Второй срок пребывания на посту Президента РФ В.В. Путин отчасти посвятил окончательному разрешению муниципального вопроса. Результат был вполне предсказуем: за двадцать лет воплощения в жизнь конституционных идей и уложений относительно роли и места муниципального контингента в социально-политической сфере российского социума местная власть оказалась «на запасном пути», но в состоянии перманентного ожидания грядущей перемены своей участи. Органы муниципальной власти и управления должны были инкорпорироваться в охранительную политическую систему, способную выдержать любые угрозы безопасности, единству и территориальной целостности Российской Федерации, или перестать быть таковыми. На втором сроке президентства В.В. Путина было завершено решение задачи по созданию минималистичных, просто организованных и легко управляемых органов муниципального управления, знающих свое место и круг обязанностей. Способное гибко приспосабливаться к возника-

¹ Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://ivo.garant.ru//document/181076/paragraph/7:0> (дата обращения: 20.07.2018).

² Там же.

ющим обстоятельствам жизни и умеющее взаимодействовать с исполнительными структурами государственной власти федерального центра и субъектов Федерации, это новое муниципальное (служивое) сословие, группируясь вокруг первых лиц субъектов Федерации, образовывало разнообразные союзы и альянсы с государственными чиновниками, предъявляя им политический потенциал населения муниципалитетов как свой собственный ресурс. Такие связи позволяли прямо, косвенно или опосредованно влиять на любую ситуацию в любой точке сгущения проблем, а правильный выбор акцентов в исполнении своей политической роли гарантировал умному представителю местной власти долгую политическую жизнь.

Таким образом, активно решая глобальные вопросы обретения нового мирового статуса и основные внутривластные задачи, заточенные на сохранение единства и целостности страны, государственные властные структуры России к середине второго десятилетия XXI в. вместе с региональной выстроили и структурировали местную власть [7, с. 90–93]. Выжившим в результате жесткой селекции лидерам локальных групп интересов предоставили возможность сформировать и возглавить муниципальные органы, предназначенные в будущем для решения локальной части тех новых задач, которые могут быть обнаружены по завершении стабилизационного этапа эволюции страны, а потому находящиеся на полном государственном обеспечении. В этой связи местная власть на всей территории Российской Федерации и каждого из образующих ее субъектов-регионов-частей поневоле становилась сотрудником, коллаборационистом и отчасти осведомителем укрепившихся государственных институтов, а также агентом/клиентом значимых фигур господствующего государственного влияния. При этом она также оставалась доступным для восприятия местными сообществами и отдельными гражданами воплощением ключевых черт сложившегося политического устройства и вытекающих из него режимных ограничений.

В результате имплементации в жизнь принципов и норм 131-го Федерального закона роль системы местного самоуправления в России коренным образом изменилась. Неустойчивое и фрагментарное развитие отдельных институциональных и функциональных свойств местного самоуправления сменилось учреждением консервативно-динамической модели, при которой федеральный центр законодательно определил возможности и пределы местной власти, давая право на ее доводку под нужды конкретного субъекта Федерации законодателю, так сказать, субнационального уровня. Каркас новой государственности был завершен, остались внутренние отделочные работы.

Те, у кого хватило политического чутья и воли воспользоваться предоставленным правом выбора модели государственно-муниципального взаимодействия и закрепить ее посредством системы региональных нормативно-правовых актов, оказались в выигрыше. Они получили время и возможности изыскать способы оказывать пусть не директное, но регулирующее воздействие на процессы, происходящие в различных сегментах местной (в том числе муниципальной) политики, минимизируя возможности возникновения конфликтных ситуаций. В новых условиях успешным был тот, кто, проводя упреждающую работу по формированию когорты лояльных местных лидеров, соответствующих элитных группировок и гражданского бэкграунда, делал это по прямому указанию сверху и/или по договоренности с региональным уровнем власти. Немалая часть руководителей субъектов российской административно-территориальной организации власти убедились на практике в полезности широкого толкования действующего законодательства, позволяющего определять правовые и административные пределы деятельности, направления эволюции и даже степень конфликтности отношений местных органов власти и глашатаев прямого народовластия. Последние, оставаясь относительно самостоятельными, согласились быть абсолютно управляемыми.

Региональные политические системы и режимы организации региональных властей сложились в большей части регионов страны по результатам столкновений, конфликтов и иных «борцовых» форм взаимодействий с отрядами местных лидеров и партизан, а также компромиссов их лоббистов и «суверенов» в органах региональной и федеральной власти. Логика социального развития повлекла субъектов политических действий в сторону перманентного реконфигурирования объектов этой деятельности, в числе которых оказалась и самая близкая к народу власть, уже не совпадающая с самодостаточным носителем суверенитета, а опять, как и до советской истории, лишь представляющая его интересы. Лишенный непосредственных властных атрибутов, народ (те самые «мы», которые суть «многонациональный народ Российской Федерации») получил реальную компенсацию обнаружившегося социального бессилия в наборе прав, способных превратиться в реальность посредством проявления собственной (субъектной) политической потенциальности, выражающей склонности к социальному, экономическому и правовому целеполаганию и активизму. Однако набор обстоятельств, при которых субъект и объект политико-управленческого взаимодействия в состоянии найти путь друг другу и к совместным акциям социальной и политической значимости в сфере повседневных эволюций, был задан достаточно жестко и сформулирован отнюдь не универсальным, а узким и весьма прагматическим образом. Именно по этой причине набор полномочий, предписанный местным руководителям и муниципальным органам управления действующим законодательством, оказался приземленным, хозяйственно-ориентированным, и в то же время, мягко говоря, не вполне обеспеченным ресурсами. По разным причинам местные потребности и интересы экономического свойства вытеснили политические перформансы: различные формы борьбы за те и иные материальные ресурсы, преодоление имущественных дефицитов и повседневное латание дыр («ямочный ремонт») настолько загрузили местных политиков и администраторов, что им стало уже почти совсем не до реализации их собственных политических амбиций, — до тех пор, правда, пока регионалам или федералам по каким-то причинам не потребуется актуализировать этот дремлющий политический потенциал.

В практике управления российскими регионами политические средства влияния настолько тесно переплелись с экономико-правовыми, что отличать их друг от друга, равно как и эксплицировать часто используемые для управления территориями технологические модели в каждом конкретном случае можно лишь на основании весьма тонкого анализа всех фактов и обстоятельств [13]. Сходным образом и у экспертов, и у практиков нередко возникает настоятельная необходимость понимать, с чем, с точки зрения реальных политических раскладов и констелляций, имеешь дело в случае конкретного муниципального образования. Приходится, в конечном счете, прибегать к исследованию мнений или к выявлению типичных способов реагирования на попытки властно-управленческого воздействия со стороны федеральных и региональных властей. Муниципальные, региональные и федеральные интересы в их соотношении образуют комплексный предмет особой научной области, отражающей перипетии региональной политики [см. подробнее: 5; 6, с. 96–103]. Придание событиям политических смыслов не является прерогативой исключительно федерального центра: политизировать любую повседневную проблему в месте обитания людей по-своему могут все уровни и субъекты управления. Однако для каждой из взаимозависимых сторон территориальных политик приоритетным, по умолчанию, является собственный интерес.

В соответствии с градациями и соподчиненностями предметов интереса и потребностей в политической самореализации разных уровней власти обозначается «горизонт событий» и «иерархия мощностей» реального политического взаимодействия. Они определяют возможности достижения управленческих целей более высокого уровня, служащих интеграции или же направленных на минимизацию

учета интересов других участников взаимодействия. Власть всегда есть где-то и у кого-то, но это означает, что у кого-то и где-то ее практически нет [см. подробнее: 10]. В самом общем плане, если понимать под региональной политикой в федеративном государстве создание условий для реализации соразмерного системного развития составляющих его частей и такого функционирования управляющих подсистем, которое учитывает наличие разнорядковых по статусу и располагаемым ресурсам административно-территориальных, производственно-экономических и гражданских комплексов, то надо признать необходимость различения специфических черт каждого из них, как и то, что может их объединять. Для целей теоретического анализа, на мой взгляд, есть резон выявить и различить три основных модели отношений федерального центра, региональных субъектов и муниципальных образований с двумя основными модусами в каждой. При этом необходимо иметь в виду, что каждый из участников региональных политических процессов является относительно самостоятельным игроком, но при этом уровень его самостоятельности определяется не только степенью независимости от прямого контрагента, но и мерой связности с другим, более высоким или более низким носителем компетенций.

В наиболее распространенной модели основные взаимодействия выстраиваются между региональным и федеральным уровнем власти (при переменном первенстве на фоне существующих договоренностей), тогда как муниципальный уровень предстает в виде не слишком обязательного для учета фонового фактора. Конечно, в идеальном случае необходимо серьезно считаться с мерой сопротивляемости местного человеческого материала и его активности с точки зрения возможности педалирования этого интереса или его нивелирования при реализации согласованных между федералами и регионалами целей, сценариев и ожидаемых показателей регионального развития. Муниципальная составляющая целостного регионального политико-экономического комплекса в ключевом для более высоких этажей власти его аспекте — финансово-экономическом — оценивается скорее как зависимая, реагирующая, а по сути подневольная среда, но отнюдь не как главный источник социально и экономически значимых для данного субъекта РФ стимулов к инновационным, модернизирующим или консервативным стратегиям построения будущего. Муниципальная реальность, образуемая совокупностью реальных, виртуальных и ожидаемых связей и отношений между субъектообразующими поселениями, городскими округами и муниципальными районами, принимается, в лучшем случае, за вторичный источник значимых ресурсов, тогда как главное внимание со стороны руководства региона уделяется выстраиванию плодотворных и выгодных отношений с федеральным центром. Региональные телодвижения властных, экономических и гражданских структур совершаются в этой модели для привлечения на территорию прямых инвестиционных средств федерального бюджета (в случае дотационного характера региональной экономики) или используются для помещения федерального центра в позицию гаранта успешности экономико-политических игр с потенциальными частными инвесторами различной величины. Маломощность собственного ресурсного обеспечения муниципалитетов в этой модели как раз и выводит их за пределы основного политического поля, делая их малозаметными политическими игроками при известных условиях регионального политического спектакулюма. В лучшем случае муниципалитетам достается роль участников массовой или класки, обеспечивающей фоновую поддержку желательным для региональных властей условиям и сценариям развития.

Вторая типичная модель складывается в тех случаях, когда региональная политическая элита по ряду причин ставит на первое место взаимодействие со своими муниципалами, муниципиями и муниципалитетами, делая ставки на человеческий, культурный и организационный ресурсный набор характеристик региона,

и полагая невозможным или ненужным излишне «прогибаться» под интересы федерального центра в отношении данной территории и проживающего на ней населения, а муниципалы в это же время согласны рассматривать региональные элиты как своего ближайшего союзника или суверена. Такие альянсы, должностные, казалось бы, становятся самыми естественными в условиях российских федеративных отношений, на самом деле достаточно редки: можно по пальцам пересчитать субъекты Федерации, способные похвастаться глубоко эшелонированной муниципальной поддержкой своих проектов и инициатив. В массе российские региональные власти предпочитают не уступать без нужды местным авторитетам ни грана собственных политических возможностей и не делиться с ними ресурсами без крайней необходимости. Исходя из данной логики в ситуациях, когда «до Бога высоко, а до царя далеко», можно рассчитывать на выгоды и благоприобретения от временных союзов, но невозможность сделать их постоянными в условиях централизованной федерации понимают обе стороны указанных взаимоотношений. Для федералов такого рода смычки особой опасности не представляют, а ценность их чаще всего сомнительна, но только до поры. Дело в том, что «распасовка» задач и стимулов «на самом вершине» может неожиданно для всех сделать ранее незаметный на региональном фоне муниципалитет нужным для показательного решения какой-либо инвестиционной или, к примеру, медиазадачи в интересах первого лица государства. Вот тогда место локализации своевременного принятия того или иного решения высшего уровня сразу же начинает не просто иметь значение, но иметь значение большое или даже, можно сказать, огромное¹.

Третья, достаточно редкая в России модель возникает как результат таких отношений между определенными силами в федеральном центре и конкретным муниципальным образованием того или иного вида, которое востребовано для конструирования с инициативным участием низового уровня власти аппаратной, политической или идеологической интриги в отношении региона, в состав которого включено данное муниципальное образование, региональных властей и институтов в той или иной ипостаси и/или, наконец, отдельных политических игроков регионального (субъектового, субнационального) уровня большой значимости, влиятельности и известности. Такова «Красная горка» в Санкт-Петербурге, явившая единственный общеизвестный в недавней истории пример превращения муниципального депутата в Председателя Совета Федерации Федерального собрания России. Есть и другой модус этой модели: он связан с интересом крупных инвесторов, обладающих связями в высших эшелонах власти, и их планами на территории отдельно взятого муниципалитета, пусть и входящего в состав некоего N-ского региона. Заполучить такого инвестора или быть уловленным им для целей его обогащения с помощью местных располагаемых ресурсов при участии властвующих управителей есть мечта-идея практически каждого муниципального деятеля в нынешней России: здесь масштаб и региональный удельный вес муниципалитета уже не имеет особого значения, ибо он возвеличивается самим фактом косвенного федерального присутствия.

Можно, думаю, мне, вполне определенно утверждать, что обозначенные модели могут служить первичным звеном теоретического анализа, с которого имеет смысл начинать изучение систем управления тем региональным континуумом сил и связей, который по какой-то причине привлек внимание федерального центра, является заметным в общем ряду субъектов федерации, а значит, может послужить предметом научных изысканий для поиска соответствующих времени и месту спо-

¹ Таким именно образом навеки остался в истории мало кому известное до поры до времени муниципальное образование «Город Пикалево» Бокситогорского р-на Ленинградской обл., и все, что там произошло в начале июня 2009 г.

собов возможного влияния на развитие событий в различных сферах этого континуума. Понятно и то, что предложенный подход является достаточно абстрактным, а в своих управленческих приложениях к исследованию конкретных случаев, кейсов и ситуаций нуждается в наполнении системой показателей, совокупность которых поможет упорядочивать актуальное положение дел и, исходя из потребностей понять данное место, изменить его и сконструировать желаемое будущее для территории и его населения. Такой подход становится, по моему мнению, насущно необходимым именно в наше время, и, прежде всего, для отбора, изучения, обобщения и верификации методов регионального управления, используемых органами государственной власти для повседневного разрешения разного рода ситуаций в обстоятельствах, создаваемых массовым политическим сознанием и креативными возможностями народного политического творчества.

Литература

1. *Бабичев И. В., Смирнов Б. В.* Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты : монография. М. : Норма; Инфра-М, 2011.
2. *Васильев В. И.* Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5–15.
3. *Дроботенко И.* Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России // Власть. 2010. № 1. С. 119–122.
4. *Захаров А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М. : Московская школа политических исследований, 2008.
5. *Ляхов В. П.* Местное самоуправление как инструмент модернизации современной России: перспективные направления развития, политико-управленческие ресурсы, проблемы (политологический аспект) : дис. ... д-ра полит. наук. Ростов-н/Д, 2015.
6. *Магомедов К. О.* Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 96–103.
7. *Макогон Т. И.* Местное народовластие: констелляция формы и содержания // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 5 (25). С. 90–93.
8. *Петрова С. В., Бабешкова Е. В.* Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Фундаментальные исследования. 2016. № 6 (часть 1). С. 197–201.
9. *Пешин Н. Л.* Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества? // Муниципальное имущество. 2018. № 3. С. 35–38.
10. *Пфеффер, Дж.* Власть. Почему у одних она есть, а у других — нет / Пер. с англ. М. : Карьера Пресс, 2012.
11. *Райкер У.* Федерализм: теория, происхождение, предназначение // Неприкосновенный запас. 2018. № 2. С. 124–147.
12. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М. : АСТ, ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 220 [4] с.
13. *Хазин М., Щеглов С.* Лестница в небо. Диалоги о власти, карьере и мировой элите. М.: Рипол Классик, 2016.
14. *Чиркин В. Е.* Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 39–48.

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. Babichev I. V., Smirnov B. V. Local self-government in modern Russia: formation and development. Historical and legal aspects: monograph. M : Norma; Infra-M, 2011. (In rus)

2. Vasiliev V.I. Local self-government: history and modern practice // Journal of Russian Law [Zhurnal rossiyskogo prava]. 2015. N 3. P. 5–15. (In rus)
3. Drobotenko I. Foreign models of self-government. Experience for Russia // Power [Vlast']. 2010. N 1. P. 119–122. (In rus)
4. Zakharov A. Unitary federation. Five sketches about Russian federalism. M. : Moscow School of Political Studies, 2008. (In rus)
5. Lyakhov V. P. Local self-government as an instrument of modernization of modern Russia: perspective directions of development, political and administrative resources, problems (political aspect). Doctoral Dissertation. Rostov-on-Don, 2015. (In rus)
6. Magomedov K. O. Problems of functioning and development of local self-government in Russia // Monitoring of public opinion: economic and social changes [Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny]. 2015. N 4. P. 96–103. (In rus)
7. Makogon T. I. Local democracy: constellation of form and content // Bulletin of Tomsk State University. History [Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya]. 2013. N 5 (25). P. 90–93. (In rus)
8. Petrova S. V., Babeshkova E. V. *Problems and prospects of development of local self-government in the Russian Federation* // Fundamental research [Fundamental'nyye issledovaniya]. 2016. N 6 (p. 1). P. 197–201. (In rus)
9. Peshin N. L. Municipal Government: the Continuation of the State or an Institute of Self-Organization of the Society? // Municipal property [Munitsipal'noye imushchestvo]. 2018. N 3. P. 35–38. (In rus)
10. Pfeffer J. Power. Why do some have it, but others do not / Transl. from the English. M. : Career Press, 2012. (In rus)
11. Riker W. Federalism: Theory, Origin, Purpose // The Inviolable Supply [Neprikosnovennyy zapas]. 2018. N 2. P. 124–147. (In rus)
12. Fukuyama F. The Strong State: Governance and World Order in the 21st Century. M. : AST, THE KEEPER, 2006. 220 [4] p. (In rus)
13. Khazin M., Shcheglov S. Stairway to the sky. Dialogues about power, career and the world elite. M. : Ripol Klassik, 2016. 624 p. (In rus)
14. Chirkin V. E. Public management «on the ground»: some issues of Russian and foreign experience // Journal of Russian Law [Zhurnal rossiyskogo prava]. 2014. N 10. P. 39–48. (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