МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ И ЕЕ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ: РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ОСМЫСЛЕНИЯ

УДК 342.55

С. Н. БАРАНЕЦ

Решение задач стабилизации социального строя, сложившегося в нашей стране, привело к осознанию необходимости переоценки потенциальных возможностей всех социальных институтов, в том числе и относящихся к политической системе пореформенного российского общества. К началу второго десятилетия XXI века в России созданы предпосылки для перехода к новому этапу государственного строительства. Однако достижение стабильности, в том числе и в политической сфере, зачастую оказывается задачей менее сложной по сравнению с задачей поддержания стабильного состояния общественного организма для обнаружения и реализации социально приемлемых векторов его дальнейшего развития. Институт местного самоуправления, сердцевину которого составляет феномен местной власти, также может и должен быть переосмыслен с точки зрения задействования скрытых в нем резервов и возможностей для достижения заявленных руководством страны параметров будущего российского общества.

Понимание особой роли местного самоуправления и его оценка как своего рода медиатора между обществом и государством, обеспечивающего управляемость всей общественной системы, пока еще не стало бесспорным и повсеместным. Сомнение в возможностях местных сообществ решать вопросы собственного жизнеобеспечения в своем праве и под свою ответственность порождается, помимо прочего, своеобразной и неоднозначной историей российской муниципальной идеологии, которая и поныне вращается в крайностях от апологии полуанархических представлений о природе и сущностных проявлениях местной власти до обоснования концепций всеохватывающей этатизации данной формы организации общественно-политической жизни. Признаваемая многими экспертами политическая роль местного самоуправления, способного повлиять на меру согласованности и/или противостояния общегосударственных и локальных целей, потребностей и интересов, на мой взгляд, может быть оценена в ее подлинном значении лишь в связи с развертыванием заключенного в местной власти потенциала, способного определять собой как конфигурации политических сил, так и характер взаимодействий между участниками политических процессов.

Тема политического потенциала самоуправляющейся и самодостаточной по потенциалу местной власти представляется особенно важной в современных условиях, отличающихся отнюдь не только усилением процессов локализации, дифференциации и фрагментирования социальной жизни, но и становлением глобального мирового сообщества. Атомизация общественных процессов соединена в России с социально-интеграционными тенденциями и поисками оснований для сотрудничества между людьми и социальными группами глубокой диалектической связью. Новые способы коллективной самоорганизации и коллективных действий являются своеобразной общественной реакцией на усиливающееся, несмотря на развертывание специальных программ и поиск соответствующих технологий, отчуждение в отношениях социальных групп, что проявляется как в изменениях объективного состояния и самооценок самих этих групп, так и в регулярной смене ориентаций их авангардных субъектов. Местные сообщества и местные властные обстоятельства предстают в пространстве объективированного социального взаимодействия «точками сгущения» различных политических и неполитических интенций, сил и интересов. На «малых землях» поселений катализируются большие социально-политические подвижки, а иногда, напротив, «умирают» продвинутые социальные инициативы. По этой причине борьба за местные человеческие и организационные ресурсы, поиски договоренностей и понимания между лидерами и акторами в нашей российской слободе «Глобальной Деревни» уже зачастую становятся критически необходимым условием выживания

региональных государственных режимов и проверкой на прочность региональных политик.

Надо отметить, что в исследованиях темы местного самоуправления последних двадцати лет отчетливо наблюдаются две конъюнктурные волны. Первая связана с романтикой «революции наизнанку», когда учреждалась новая власть, и для немногих сохранивших тогда привычку к рефлексии ее приключения, опыты и метаморфозы в отношении к народным источникам своей легитимности были поводом для серьезных размышлений [см., напр.: 2, с. 281–290]. Активное желание тогдашнего руководства страны освоить европейский опыт породило склонность к имплементации в российские социальные практики философско-идеологических постулатов Европейской хартии о местном самоуправлении. Прочтение происходящего в России в европейском контексте создавало впечатление свежего взгляда на вещи, но сам феномен местной власти в России оказался не переосмысленным, а транспонированным путем простого «вычитания» советского опыта и восприятия социальных явлений местного масштаба сквозь категориальные описания процессов муниципализации в Европе.

То, что получилось в результате теоретической «возгонки» живого социального опыта, вполне отвечало требованиям исторического момента. Местная власть приняла идею муниципализации как безальтернативную и директивно установленную тогдашним руководством страны, а соответствие европейским муниципальным стандартам как целевую установку и своего рода критериальный набор для отличения «правильного» в российском местном самоуправлении от «неправильного».

Передача власти на рубеже тысячелетий новой когорте лидеров обозначила весьма своеобразный разворот в той сфере научных изысканий, которая занималась анализом проблем местного модуса и праксиса властвования. Оказалась востребованной идея тотальной ревизии и реинтерпретации концептуальных оснований всей системы местного самоуправления и государственной муниципальной политики [4, с. 83–118], юридически значимым результатом чего стала «новая редакция» упомянутого федерального закона. Внимание научной общественности сосредоточилось вокруг обсуждения оснований, принципов и норм данного правового акта, результатом чего явился новый, второй по счету всплеск работ по муниципальной тематике. Косвенным образом формы, способы существования и самореализации местной власти стали предметом политологического, социологического и даже философского интереса, хотя преобладала (на мой взгляд, неоправданно) все же тема межбюджетных отношений. Намеренная деполитизация исследовательского поля муниципальной тематики сыграла свою роль: с одной стороны, потенциальные возможности местной власти становились фигурой умолчания, с другой стороны, реальная практика государственного строительства, в том числе и в муниципальной сфере, показывала примеры больших возможностей «упертых» муниципалов в том, что касалось противостояния административной практике государственных органов.

При этом нарастало понимание того, что западный концептуальный опыт, даже будучи адаптирован для российских условий, не охватывает всего многообразия идейно-тематических пластов, актуализирующихся в связи с социально-политическими флуктуациями и бифуркационными подвижками в недрах российского социума. Так, западная институциональная парадигма в приложении в проблематике местной власти демонстрирует свою ограниченность: следование правилам никогда не было для российского самосознания особо почитаемой и предпочтительной ценностью. Западно-ориентированная сравнительная политология пасует перед протяженностью и многомерностью российского политического пространства, а также не имеет возможности инструментально охватить и теоретически воспроизвести своеобразную временную ритмику воплощения в жизнь исповедуемой в России немалым числом ее граждан идеи предпочтительного служения местным (общинным и семейным, по сути) интересам, даже если это идет во вред и противоречит общему интересу. Кроме того, методология в России становится орудием идейно-политической борьбы, а апелляция к «очевидности» проявлений местной жизни – не просто описательным «кейсом», но и весомым аргументом в теоретическом споре. В контексте научных исканий это означает необходимость намеренного рассредоточения внимания на всем, что может оказаться важным, даже если это «что-то» является маргинальным явлением или побочным эффектом. Такие исследования крайне сложны, и опытов подобной «деконструкции» новой муниципальной реальности пока не так много [см., напр.: 5],

однако есть признаки того, что в ближайшее время следует ожидать «смены вех» и нового роста внимания к этому важному аспекту социальных наук.

Важно отметить, что, несмотря на отождествление понятия «местный» и «муниципальный», установленное в «главном» российском законе о местном самоуправлении, в политологическом и социологическом дискурсах будет правильно их не просто различить, но и противопоставить. Дело в том, что природа местной власти и устройство органов местного самоуправления совпадают только отчасти. Власть многогранна, и понятия местной власти и власти органов муниципальной природы, по крайней мере, комплементарны. Местная власть структурна, она присутствует как социальный факт всегда и везде, во всех населенных людьми территориях, тогда как власть муниципальная, будучи специально организованной как власть подзаконная и оставаясь «по конституционному определению» внесистемной для органов государственной власти, является по своей сути одним из институциональных проявлений государственности, а потому не может быть адекватно истолкована в отрыве от нее [см. на эту тему: 1, 99–122].

Политический потенциал местной власти обозначает, по моему мнению, меру соответствия ценностных установок субъектов политического действия, способных к осознанию, манифестации и защите собственных интересов самоорганизовавшегося или учрежденного местного сообщества, принципам, целям и задачам доминирующих носителей государственных прерогатив и компетенций. Местное сообщество в своей жизнедеятельности, будучи по определению неким организованным целым и выступающее как опора и объект заботы органов власти муниципального образования, в своем протоинституциональном обличье власти местных авторитетов явлено как латентный социально-политический механизм и присутствует в пределах административно-территориальных границ в виде распределенных сетевых структур. Эволюция местных сообществ в сторону обретения ими своей политической субъектности происходит обычно путем осознания ими собственного политического интереса, воспитания своеобычной политической воли и выработки способов самозащиты своих привычек бытования. При этом поводы и генерирующие факторы для проявления позиции «опоры на собственные силы», т. е. самоорганизации и самоуправления, могут обнаруживаться как изнутри сложившейся субрегиональной системы социальных отношений политического свойства, так и в сопротивлении организующим усилиям субъектов государственного управления.

Учет непредсказуемости политических устремлений и действий местной власти – необходимое, но уже отнюдь не достаточное условие успеха государственной политики, реализуемой в региональном масштабе. Мера готовности к переменам и мера привычности сопротивления изменениям – два полюса в способах существования носителей авторитета не местах. Сам этот авторитет (то есть признаваемое другими право на власть) по своему отношению к существующему политическому режиму (как федеральному, так и региональному) может быть выявлен и описан для объяснения в лояльной, протестной, а также криминальной формах. По отношению к основным способам жизнедеятельности людей при осуществлении ими своего повседневного бытования в социуме такой авторитет может быть воспринят и проанализирован через призму наличествующих на отдельно взятой территории структур политического влияния политических лидеров (в том числе и партийного типа), бизнес-сообщества («автохтонного» или представительского вида) и элементов гражданского общества, в том числе в виде временных гражданских коллективов по месту жительства, возникающих для решения актуальных задач и «растворяющихся» по мере того, как поставленные цели оказываются достигнутыми. Для маркирования, измерения и интерпретирующего понимания потенциальности местной власти необходимо предложить (или разработать) адекватные инструменты, которые, учитывая природу организации и эволюции власти местного масштаба, органичной местным сообществам, не могут быть заимствованы из арсенала знатоков политического администрирования. При этом хорошая государственная политика (то, что в развитых демократических государствах на Западе принято обозначать как «good governance») в отношении местной власти в современных условиях обязана становиться разнообразной, гибкой и индивидуализированной, в то время как элементы манипулирования, субъективного программирования и принуждения к безусловному исполнению нормативных законодательных установок по мере укрепления государственных институтов будут, с большой долей вероятности, существенно ограничиваться, в том числе

и рутинным применением регулярных «контрольных закупок» в отношении регламентированных услуг, полномочий и функций. Немало надежд связывается и с воспитанием у новых поколений россиян такого уровня и качества гражданской культуры, при котором употребление государственных институций и навыков обращения с государственными механизмами для обустройства собственной жизни не угрожает устойчивости социального организма как целого.

С учетом сказанного нынешний этап общественной эволюции в его российской специфике может быть, по моему мнению, оценен как период относительно мирного сосуществования различных жизненных укладов и стратегий выживания на фоне обустройства переформатированных классовых структур, соответствующих современному социализирующемуся капитализму. Декомпозиция социальной реальности, доставшейся в наследство от советского государства, практически завершилась к концу первого десятилетия XXI века. Наступило и пока не исчерпано время дивергентного поиска новых моделей организации местного социума, соединенного с усилением «скрепляющей» функции государственной власти, для которой характерно нахождение соответствующего моменту баланса между центробежными и центростремительными общественными тенденциями. Конечно, 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 воздействия модернизационных технологических сдвигов глобального масштаба. Но в таком случае естественной опорой государственной власти, заинтересованной в обновлении общественных порядков, может и должна стать та властная составляющая в муниципальных образованиях и местных сообществах, которые не только фундирует собой муниципально организованную социальность на всей территории страны, но и обладает при этом собственным политическим ресурсом и может по этой причине выбирать свои пути и способы реализации ценностных установок, равно как и нормативных законоположений. Государственная политика в отношении местной власти в ближайшее время, по-видимому, будет подвергаться существенной корректировке, при этом, на мой взгляд, главной экспериментальной площадкой для отработки новых форм взаимодействия федеральной, региональной и местной власти могут стать, по ряду причин, прежде всего крупные городские агломерации.

Естественным следствием корректировки государственных подходов к реализации предназначения местной и муниципально конституированной власти является запрос на новый тип лидеров, способных катализировать и/или реализовать целевые ориентиры государственности. Для выявления и ангажирования в сферу публичной политики способных к ней, социально приемлемым образом ориентированных и личностно пригодных индивидуальных субъектов выработано немало эффективных методов. Однако основания для доминирования какого-то одного из них — к примеру, механизма «социальных лифтов» всегда могут быть подвергнуты сомнению и критическому переосмыслению. Субъекты политического действия нередко мотивированы объективными предпочтениями тех, кто составляет их массовую социальную опору или порождающую среду. При этом политические опыты и эксперименты прошедшего века породили, наряду с другими, правомерное сомнение в возможностях демократии как формы правления ради благополучного обустройства человеческих дел. Стало понятно, что механизмы активной защиты социальности способны быть обращены против нее самой, и одновременно стало неприемлемо игнорирование негосударственных форм конфигурирования политического пространства и политического времени. Эффективность же государства все более связывается в будущем с его умением быстро услужить всегда чем-то так или иначе недовольному носителю человеческих и инвестиционных ресурсов, а теперь также и гражданских атрибуций, чтобы оптимальным способом обеспечить удовлетворение заявленных ими потребностей [см.: 6]. С такой ситуацией человечество еще не сталкивалось, а потому опыт, к которому можно было бы обратиться и который можно было бы актуализировать, просто отсутствует как таковой.

Как мне представляется, потенциальные возможности, равно как и принципиальные ограничения, присущие местной власти в Российской Федерации, наиболее зримо проявляются во взаимодействии с «субнациональным» уровнем властных структур. Собственная компетенция региональных властей в отношении системы местного

самоуправления на подведомственной им территории законодательно относительно невелика, касается правового регулирования и формально ограничена рекомендациями в адрес независимых в пределах собственной компетенции органов муниципальной власти, однако на деле практически повсеместно предполагает осуществление повседневного и полновесного административного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Постоянно балансируя на грани злоупотребления правом и превышения полномочий, региональная государственная власть, которую чаще всего олицетворяет фигура высшего должностного лица, в большинстве случаев не встречает сопротивления своим «принуждающим к закону» инициативам и достаточно редко сталкивается с фактами упорного отстаивания местной властью собственных интересов территориальных сообществ.

Однако такое положение вещей носит, судя по всему, временный характер. В этой связи региональная власть рано или поздно начнет вырабатывать принципы и основные направления государственной политики в отношении местной власти и ее муниципальных институтов. Примеры из новейшей политической истории Ленинградской области, для многих являющейся «продвинутой и эталонной» в обосновании и способах реализации своей муниципальной политики, демонстрируют практически весь спектр возможных политических конфигураций в отношениях между государственной, муниципальной и местной властью, а также технологических способов удержания их в состоянии относительной устойчивости (стабильности). Одновременно с этим выявляются субъектные констелляции, а также объективные обстоятельства, которые влияют на расклад региональных и сопряженнных с ними федеральных политических сил, определяя тем самым действенность и эффективность региональных политических институтов и отдельных государственных деятелей. Перипетии и нюансы «малых» по масштабу, но весьма существенных по своей объективной политической значимости поступков, ситуаций и процессов, происходящих «на местах», могут послужить катализатором серьезных политических сдвигов в раскладе региональных политических сил, но могут оказаться и «камнем преткновения» для реализации модернизационных целей и программ [3, 106–178].

Таким образом, муниципальная среда и местная власть способны существенным образом скорректировать траектории развития социальных процессов на территории субъекта Российской Федерации, используя для этого средства и субъектов воздействия, которые могут проявить себя не менее влиятельными и эффективными, чем политические технологии государственного управления и государственные менеджеры. На нынешнем этапе государственного строительства в России местная власть и ее авторитеты становятся важным объектом изучения в качестве «агентов влияния» и субъекта имплементации государственного интереса, в силу своего особого положения открытости для диалога и договоренностей со всеми политическими силами. От того, кто и как сумеет ее «приручить» или «построить», зависит устойчивость складывающегося политического режима и темпы перехода страны к новому качественному состоянию.

1. Балобанов, А. Е. Об институционально природе местного самоуправления [Текст]/А. Е. Балобанов//15 лет российской государственности и развитие местного самоуправления. Сб.статей/под ред. А. Е. Балобанова, Э. Маркварта, Е. И. Шугриной. М., 2008. 300 с.
2. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.; Местное самоуправление: Политологический подход.: Сб.статей/под.ред. В. М. Долгова. Саратов, 1994. 78 с.; Павлова М. А. Местное развитие: международный и национальный опыт: Реф. обзор. М., 1992. 46 с.
3. Баранец, С. Н. Районный масштаб: зона реформ (философско-социологические этюды) [Текст]/С. Н. Баранец. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 64. М., МОНФ, 2008. 188 стр. [Электронное издание]. URL: http://www.mpsf.org/files/books/bms1463.pdf (дата обращения: 10.04.2012).
4. Государственный совет Российской Федерации (материалы заседания Государственного совета Российской Федерации и официальные документы). Октябрь, 2002 г. М.: Изд-во «Известия», 2002. 418 с.
5. Кордонский, С. Г. Россия. Поместная федерация [Текст]/С. Г. Кордонский. М.: Европа, 2010. 312 с.; Его же: Сословная структура постсоветской России [Текст]/С. Г. Кордонский. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 216 с.
6. World Economic Forum. The Future of Government. Lessons Learned from around the World. Report. [Cologny/Geneva, Switzerland. 2011]. URL: http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf (дата обращения: 16.04.2012).