

**Для цитирования:** Баранец С. Н.  
Местная власть в России: новый способ  
онструирования объясняющей модели /  
Социум и власть. 2021. № 3 (89). С. 67—77.  
DOI 10.22394/1996-0522-2021-3-67-77.

DOI 10.22394/1996-0522-2021-3-67-77

УДК 323.329

## МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ: НОВЫЙ СПОСОБ КОНСТРУИРОВАНИЯ ОБЪЯСНЯЮЩЕЙ МОДЕЛИ<sup>1</sup>

**Баранец Сергей Николаевич,**

Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального управления,  
кандидат философских наук.  
Российская Федерация, 199178,  
Санкт-Петербург, Средний пр., д. 57/43  
E-mail: brnts@mail.ru

### *Аннотация*

Статья исходит из концепции понимания местной власти в России как проекции потестарной (догосударственной) организации общественной жизни, трансформирующейся в условиях господства способов государственной организации общественной жизни, но сохраняющей свое влияние в качестве сущностного ядра политико-социального взаимодействия между людьми. Сложившийся комплексный «государственно-муниципальный» механизм осуществления власти на местах во многом определяет собой формы и характер взаимодействия политических субъектов на региональном уровне. Органам государственной власти, ориентированным на тотальность собственных управленческих воздействий, не удалось до сих пор полностью интегрировать местное самоуправление в общее публичное пространство ответственности за полномочия, поскольку местная власть изначально и естественно выстраивается на принципах автогенеза, автохтонности и автономности. Современная ситуация способствует архаизации части общественных отношений. Для работы в многомерной реальности социума власть с некоторых пор

начинает нуждаться в аналитических моделях для понимания происходящего. В качестве объясняющего теоретического основания разработанных и описанных автором модусов существования местной власти в условиях современного этапа развития российской государственности используется модальная методология, дополненная результатами построения модельно-ориентированных (имитационных) политических онтологий, которые отображают совокупности реально и деятельно присутствующих в российской социуме слоев и акторов муниципальной сферы социально-политической реальности на уровне регионов. Автора интересует поиск закономерностей, которые действуют в среде, созданной и культивируемой организационно-деятельностными усилиями государственных структур на фоне присущих регионам социокультурных и иных характеристик. Вытекающие из предложенных автором модусов возможные рабочие модели для нужд государственного управления еще находятся в стадии разработки, поскольку предложенная руководством страны реформа конституционных норм ставит вопрос новых формах организации континуума сосуществования и взаимодействия местной и государственной власти в России. В статье намечены основные исследовательские линии, которые обозначают ряд особенностей и опорных точек авторского подхода в понимании отношений местной власти и муниципального управления, что может послужить поводом для нового круга дискуссий специалистов, интересующихся перспективами развития политических потенциалов в российской муниципальной среде.

### *Ключевые понятия:*

местная власть,  
управление,  
местное самоуправление,  
государственность,  
современность,  
объяснение,  
рабочие модели.

<sup>1</sup> Работа выполнена в 2020 году при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00862.

Государственное управление в России в своей истории последних трехсот лет проделало эволюцию, которая нарушалась революционными потрясениями, но в целом соответствовала общей тенденции — укрепиться в своем доминирующем положении среди других форм властвования и управления. Менее всего государственному чиновнику, как и всякому служилому человеку, потребны объясняющие модели, рефлексивные преткновения и прочие измышления досужего ума. Обслуживающая власть в России когорты интеллектуалов, идеологов и идеократов никогда не была склонной к утверждениям научных подходов и результатов теоретических изысканий в качестве основы управленческих практик, да и сами эти практики рассматривались, по преимуществу как административно-командные и субъективно-бюрократические. Власть черпала свою силу в команде-приказе как вербализация царствования, самодержавности и самовластья, игнорируя потребности времени, — то отставая от доминантных мировых трендов, то отклоняясь от них в силу избыточной консервативности, то, наоборот, вырываясь в авангардную позицию, которая оценивалась другими как покушение на устои миропорядка. У нее, у российской власти государственного склада, во все времена были свои собственные ориентиры и приоритеты, в основном охранительные, мало зависимые от народной воли, но с некоторых пор позволяющие вполне успешно предотвращать вызревающие в массах тенденции к народной расправе над угнетателями и паразитами. Нынешняя система государственного и муниципального управления в России является прямой наследницей трех основных тенденций и трех основных волн в истории российской государственности, которые в итоге породили сложившуюся основу «долгого государства Путина». Последнее осознает себя в отношении «глубинного государства» российского образца, сущностью которого по-прежнему выступает, как представляется, потестарность, поместность, сословность и, так сказать, политикообразная местновость началования, что на современном языке означает, по моему мнению, превалирование черт патриархального стиля влияния и управления. Плюсы и минусы такого положения дел еще предстоит обдумать, однако мое убеждение в том, что осмысление с точки зрения науки возможно сделать более продуктивным, если постоянно иметь в виду явного контрагента государственной политической воли в лице потенциально

властительных, влиятельных и вполне реально управляющих делами и ситуациями местных сил и авторитетов, учитывать их политические потенциалы в рамках ситуативно складывающихся и вместе с тем ритмически распадающихся сообществ муниципальной природы. Этой актуальной, с моей точки зрения, теме посвящены некоторые мои предыдущие публикации, на которые я рискну обратить внимание читателя данной статьи [см.: 1].

\* \* \*

Местная власть<sup>1</sup> в России, как и в любой стране, гораздо старше государственности. Будучи способом самоорганизации местных групп и сообществ, она изначально имеет свою специфику, и тот набор особых качеств и свойств, который она, как носитель потенциалов политической субъектности, демонстрирует во взаимоотношениях с другими участниками политических процессов, отображает не только сущностные черты страны, в которой эта власть проявляется и реализует себя в совокупности политико-социальных и социокультурных особенностей экономического воспроизводства этой сущности, но и ее собственную, далеко не простую для понимания природу. Она, на мой взгляд, заключена в особой разновидности властных отношений, которая действует в локальных, ограниченных «коротким временем» и «быстрым ритмом» пространствах воспроизводства социальности, гуманности и достигнутых людьми степеней свободы. По известной марксовской логике «обратной исторической перспективы», более продвинутые общественные формы, как правило, являются ключом для понимания форм более простых, не обязательно примитивных, но предшествующих в эволюции формам актуального содержания. Одно из измерений общественного прогресса — степень реальной независимости субъекта

<sup>1</sup> Местная власть не есть власть муниципальная, хотя в правосознании существует стереотип о тождестве понятий «местный» и «муниципальный». Для культуры важны различия, а не только сходства, ибо раздвоение единого на противоположности и познание противоречивых частей его есть ядро современного научного познания. Именно в связи с таким подходом исходным основанием моих рассуждений о проблемах разворачивающейся реформы муниципального управления выступает именно различие местной власти как власти авторитета и муниципального управления как функциональной системы: второе не обязательно опирается на первую, а первая не всегда формально встроена в муниципальные управленческие структуры.

истории от прошлого опыта и ошибок: пережитки мертвых могут довлеть над умами живых, но, по счастью, никогда не смогут быть единственной опорой для расширенного воспроизводства социального порядка. Реальная диалектика традиций и новаторства проявляется в противоречивом, но всегда практически разрешаемом в деятельности поступке (каждого конкретного носителя субъектных качеств) своеобразного сочетания и сочлениии изобретенных образов будущего с незабываемыми, однако уже ставшими прошлым идеалами и ценностями. Следы такого «меморированного» прошлого не могут быть элиминированы из исторической памяти действующих социальных субъектов, и, значит, так или иначе влияют на их поведение, мотивы и актуальные способы организации жизни.

Сами общественные структуры, как известно, деятельно изменяются людьми под давлением обстоятельств непреодолимой силы, объективных в той мере, в какой они являются продуктом уже состоявшегося коллективного взаимодействия и, одновременно, создают предпосылки для событий, решений и поступков сегодняшнего дня. Однако «здесь и сейчас» закладывает основания для «там и тогда», для будущих мест и времен, которые тоже непременно обречены стать прошлым, и в этом отношении быть объясняемыми и понятными из новых, еще не состоявшихся, проективных и интенциональных, будущих «сейчас и здесь». Подобные временные проекции дополняются пространственным (территориальным, привязанным к месту, локализованным в ограниченном местовременении) распределением человеческих сообществ и способов их воспроизводственного осуществления себя. Это распределение всегда неравномерно, изменчиво, но при всем том зачастую весьма инертно в отношении, к примеру, властно-управленческих воздействий со стороны носителей соответствующих прерогатив (к примеру, государственных органов власти и государственных деятелей). По этим причинам, как и в связи со вновь и вновь возникающими проблемными обстоятельствами непредвиденной природы, которые действуют при неповторимой совокупности условий существования объектов воздействия, управленческая наука всё известное время своего существования пытается обнаруживать в деятельности людей повторяемости, цикличность и алгоритмы. На базе обобщения этих эмпирических открытий выстраиваются законосообразные, практически ориентированные и даже порой на-

учно-теоретически обоснованные модели процессов, явлений и вещей человеческой природы, — с тем, чтобы с их помощью выработать, обосновывать и апробировать эффективные способы разумного и умелого реагирования на общественно-значимые события, действенного контроля за ситуациями и созидания потребных для обуздания всего этого мира человеческих дел властных (и, значит, организационно-правовых) полномочий.

Всякая модель чего-нибудь стоит, коль скоро она не только описывает реальность или эксплицирует её важные черты, но и когда на этой основе могут быть выстроены действенные, результативные и меняющие реальность управленческие движения и подвиги, критически важные для целей соответствующего субъекта, но не настолько мощные, чтобы привести в заданных конкретных обстоятельствах к необратимым и фатальным для объекта управления нарушениям условий его существования. Иными словами, модели управленческой ориентации и предназначения, как таковые, могут быть источником проективных знаний о том, где и когда, по чьему велению и вопреки какому-то хотению, в результате организованного управленческого воздействия и с учетом возникающих рисков складываются (конструируются) условия и ситуации, делающие изменения и новации возможными (и отчасти необходимыми), но при этом в меру разумные и соразмерные, то есть не препятствующие дальнейшему существованию и развитию всех остальных проявлений, сторон, аспектов участвующих в данном взаимодействии субъективно ценных объектов и объективирующих свои замыслы субъектов (в том числе разумеется, и самих участников управленческого взаимодействия). Принятое в науке разделение на теоретические модели разной степени предметности, конкретности, общности и глубины, на мой взгляд, непременно должно дополняться представлением о моделях рабочих, про-активных, то есть, по сути практических, для которых главным является не только соответствие образам, нормам и идеалам научного познания, парадигматическим установками и мировоззренческим ориентирам (хотя это и принципиально важно), а соотносённость с теми сторонами действительности, которые поддаются деятельному воздействию человека, проникаемы для него и потенциально изменяемы в связи с вариативно-технологически организуемой структурой самого процесса воздействия.

Та часть российской социальной реальности, которая может быть для целей нашего исследования в достаточной мере условно определена как «муниципальная», формируется в повседневной коммуникативной практике субъектов деятельности, производительности потребляющих имеющиеся в их распоряжении общественно значимые продукты (получаемые для этих целей главным образом посредством индивидуальной или коллективной, но всегда «маломасштабной» деятельности). Однако в этом процессе повседневного воспроизводства жизнедеятельности указанные субъекты вынуждены восполнять их собственную ограниченность услугами разнообразных «сторонних» поставщиков, внешних, не своих, «не местных» для совокупности признанных государством в качестве законных территориальных сообществ. Эта зависимость муниципальной части социума от той ее части, которая ассоциирована и аффилирована с государством, отнюдь не является односторонней и непреодолимой: сообщества, у которых локально организованные на принципах соседства социальные связи оказываются для их участников важнее, нежели те, что складываются в рамках принятых за пределами локусов общих (и принятых для данного государства как вполне легитимные) правил господства и подчинения.

Сложившиеся черты местных сообществ и местной власти в современной России, на наш взгляд, позволяют рассматривать последнюю как сложную континуальную проекцию в актуальность современности существенных свойств потестарной (догосударственной) организации общества. Сохранившихся привычек использования «архетипических» и/или «рудиментарных» социальных свойств, пусть и заметно трансформированных в условиях устоявшегося с давних пор господства государственных инструментов и механизмов организации общественной жизни, хватает для сохранения базисных социальных констант в моменты переходов от одной исторической эпохи к другой в новой и новейшей истории России<sup>1</sup>. Сохраняющий свое влияние в качестве существенно важного механизма политического взаимодействия между людьми в практике повседневного деятельно-трудового (социально-воспроизводственного) общения этот повсеместно распределенный и достаточно устойчивый слой культурно-об-

щественных связностей работает на уровне «grass roots»<sup>2</sup>, но способен проявлять себя и как относительно самобытная и суверенная часть самосознания в комплексе по преимуществу этатистских устремлений большинства граждан. На мой взгляд, постоянно действующий и неэлиминируемый из социальных связей и различий потестарный (традиционный) компонент в рамках современных политико-правовых механизмов во многом как раз и определяет собой конкретные проявления и характер взаимодействия власти и общества именно на уровне малых территориальных общностей и локальных (а ныне — муниципальных) сообществ. Этот компонент дает возможность в кризисных условиях сделать «откат» к архаичным механизмам сохранения социальной устойчивости, но в то же время сохраняет потенциал развития, совместимый с модернизацией и инновативными исканиями общественных форм<sup>3</sup>.

Суть предлагаемого мною подхода к пониманию муниципальной части социальной реальности заключается в том, чтобы интерпретировать всякую местную власть<sup>4</sup>, помимо прочего, как совокупность особых приемов управляющего (организующего) воздействия таких носителей субъектных качеств, которые признаются авторитетами не в силу их формально закрепленной публичной позиции или статусных характеристик, а в силу присутствия в их поступках, жизненных ценностях и моделях общения с другими носителями особого набора атрибутивных качеств, реально-практически

<sup>2</sup> Это выражение, буквально означающее «корни травы» (англ.) с давних пор используется западными исследователями местных сообществ и их места в социальной структуре общества.

<sup>3</sup> Необходимо отметить, что такой подход к современному этапу развития муниципальной реальности российского образца, конечно, требует развернутого пояснения, поскольку в силу ряда обстоятельств указанная связь между современными формами самоорганизации локальных сообществ и того, что вполне может трактоваться как пережитки, родимые пятна и остаточные явления преодоленных, казалось бы, общественных порядков, всегда выглядит как, по крайней мере, сомнительная: ведь если, то, что было, казалось бы, прошло, то как возможно его присутствие в том, что еще не состоялось, что соответствует явлению себя в актуальностях сегодняшнего дня, и как происходит распространение, казалось бы, вполне преодоленного и необратимо переделанного на то, что создается другими людьми, в других местах и в другие времена? Вопрос о специфике форм преемственности в историческом развитии по-прежнему актуален.

<sup>4</sup> «Local Authorities», в трактовке Европейской Хартии местного самоуправления.

восполняющих социальную, политическую и иную некомпетентность (бессилие) тех, кто этими качествами, по неким причинам, на данный момент еще (или уже) не обладает. Это, во-первых, знание, как следует поступать в тех или иных ситуациях, чтобы эти поступки были оправданы и выглядели как правильные. Во-вторых, это умение видеть варианты решения возникающих вопросов и проблем сообразно интересам тех, для кого они становятся препятствием. Это, наконец, в-третьих, навыки поведения в лидирующем, увлекающем и подвигающем других к действию стиле, то есть самостоятельное (самовластное) право на поступок, самостоятельное утверждение в обнаруженном праве и сила в преодолении трудностей и препятствий внешнего/внутреннего характера. Деятельный, умственный или эмоциональный окрас такой позиции части общества порождает у других носителей социальных компетенций, выступающих в виде актуальных или потенциальных участников означенного взаимодействия ощущение её всеислия, отблеск которого дает надежду на благополучный исход задуманного и в то же время востребует деятельного соучастия в предпринятых авторитетами местного масштаба усилиях управленческого свойства. Местная власть является в данном отношении «складом забытых вещей» и набором утрачиваемых (или, напротив, воспомнутых и актуализированных) «до- и негосударственных» регулятивных механизмов и управленческих компетенций, отличаюсь в этом отношении от органов муниципального управления, работающих в соответствии с действующим законодательством об общих принципах организации и особенных формах воплощения идеи местного самоуправления в российских условиях<sup>1</sup>.

Потестарное, как и вообще архаическое (и это давно и неоднократно показано специалистами), не есть пасторальное и бесконфликтное: порядок, утверждаемый не на основе силы права, а на основе права сильного, не может не быть хотя бы отчасти (а реально — по большей части) искажен произволом. Поэтому такой порядок не может не порождать внутреннего сопротивления

<sup>1</sup> Указанное различие кажется мне существенным, хотя конституционные уложения и российское законодательство фактически отождествляет местную власть, местное самоуправление и управление муниципальное. В целях своего научного исследовательского проекта я предпочитаю начинать с терминологического и понятийного различения местного и муниципального, а также концептуальной спецификации власти и управления.

и сомнений относительно основательности и обоснованности претензий современно-го, но традиционалистски ориентированного субъекта управления, который берет на себя ответственность за властные (авторитарные, по сути) решения и поступки, однажды созидающие событийные правила и модели поведения, которые могут начать с того или иного момента истории служить образцом (правилом) для остальных. А поскольку голод, болезни и опасности среды бытования есть то, что всегда составляло и составляет сегодня предмет заботы любого человеческого существа, глубинный страх от ощущения невозможности избыть эти жизненные ограничения приводит, помимо прочего, к возникновению антропных, то есть социальных, культурных, а также и политарных связей, отношений и способов общения ради обретения заимствованных у сильных умения и навыков, а также толки бесстрашия. Те же, кто способен так или иначе проявить силу воли и тем более реально снизить степень зависимостей людей от внешних и внутренних обстоятельств их несвободного бытия, воспринимаются большинством обычных человеческих существ как наделенные неоспоримыми властными качествами и возможностями (потенциалом), в чем бы последний реально не выразился — в умении принимать решения со знанием дела или способностью говорить слова, убедительные для других.

В сущностном отношении онтологии человеческого присутствия в мире вместе с другими всегда социетарны (ибо по своей природе порождают зависимости совместной деятельности по выживанию в неблагоустроенной среде), и вместе с тем социальны (поскольку генерируют возможности привыкания к ранее трудно осознаваемому в качестве данности совместному существованию и, значит, постоянной притирке, перманентному поиску совместимостей и прав на взаимопользование разделенными ролями, прежде всего гендерными, а потом и производственными). Можно сегодня считать теоретически доказанным тезис классического марксизма, что естественное разделение труда было предпосылкой производственного распределения ролей и операций в первобытном домашнем хозяйстве. Но вряд будет правильно безапелляционно утверждать, что историческое развитие способов производства материальных благ изначально включало в себя в качестве атрибута четкое разделение мужских и женских властных ролей, взаимопроникновение и дополнительность которых, по нашему



мнению, было первичным источником примитивных форм протогосударственности. Как ни соблазнительна в идейно-теоретическом плане такая объясняющая конструкция, она, на наш взгляд, носит пока гипотетический характер, и значит, не может на данный момент служить достаточным основанием для построения объясняющих природу местной (локализованной в политико-социальном плане) власти моделей и используемых ею управленческим образом ориентированных модусов поведения и действований.

Таким образом, разрабатываемая автором и примененная в ходе реализации практически ориентированного исследовательского проекта портретирования социокультурного содержания региональной организации социально-политической жизни рабочая модель<sup>1</sup> для нужд объяснения и понимания событийно-ориентированного, но притом фундированного историей российской государственности развития муниципального измерения социальной реальности современной России в его эволюционном аспекте представляет собой в сущностном выражении преобразованную для целей данного исследования модальную категориальную схему связей основных компонентов всякого, в том числе и управленческого взаимодействия<sup>2</sup>, глубинным основанием которой является понятие **нераскрытого политического потенциала местной власти**. Внутренняя структура и возможности последней, как представляется, задается сложившимся состоянием дела и ожиданиями социально-политического характера со стороны носителей местного интереса(сов). При этом сама понятийная структура «политической потенциальности» применима, как представляется, для теоретического описания и объяснения того набора реальных, формальных и абстрактных возможностей активной части деятелей

<sup>1</sup> То есть модель, пригодная в том числе для политико-управленческого использования. О рабочих, работающих и нежизнеспособных моделях много и интересно рассказано в давней (классической, по сути) книжке Маркса Вартофского [5]. Современные российские подходы к моделированию регионов частично описаны в [1, 8 и 11].

<sup>2</sup> Честь открытия данного подхода, который представляет собой своеобразное развитие научно-материалистической диалектики, принадлежит Д. Б. Зильберману. Не вдаваясь в детали, можно отметить, что для модальной методологии Зильбермана характерен дискурс «...о способах понимания, которыми генерируется само человеческое существование/, мир человека как таковой» [10, с. 5]

местной общности (а в российских условиях, порою, по-прежнему, скорее общины), которые рассматриваются населением в аспекте ожидаемого проявления их лидерских качеств и способностей к организационно-управленческому поддержанию устойчивого повседневного воспроизводства коммунальной, коммуитарной и коммуникативной составляющих местной жизни. В действии, бездействии и противодействии местных авторитетов (которые не обязательно втянуты в орбиту влияния муниципальных органов власти и управления) инвективам государства в его региональном воплощении проявляются реальные способности отстаивать местный групповой интерес, реализовывать относительную самодостаточность и самостоятельность местного сообщества в формировании своей будущности, стратегическое видение которой формируется и адаптируется с учетом состояния дел и наличных обстоятельств местного значения, но нередко также с поправкой на властно-политические позиции каждого из уровней российской системы государственной власти.

В самой краткой формулировке предлагаемая модель выглядит так.

1. Российский управленческий стиль в связи с особенностями исторического развития страны носит регионально ориентированный характер, он фундирован центростремительными федерационными тенденциями стягивания пространства страны в управляемое состояние посредством формирования организационных структур разного уровня для генерации региональных политик (территориально распределенной власти), региональных экономик (территориально распределенного богатства) и, наконец, региональной гражданственности (территориально распределенных коммуникаций).

2. Эти определенным образом соподчиненные сферы и соответствующие организационные структуры выступают как концентраторы управляющей власти и властного управления, а их соподчиненность и соразмерность (при реальной зависимости и «проникающей» включенности в проблемы друг друга) задают достаточно сложную систему их взаимодействий в отношении реально располагаемых ресурсов региона, - ресурсов, которые могут быть условно подразделены на природные, культурные и организационные [4; 9].

3. Освоенность региональных ресурсов и/или раскрытость их для освоения со стороны региональных сообществ (которые фактически складываются из связей входящих

в состав региона сообществ муниципальных) почти всегда находятся в зависимости от федерального центра, формирующего общую для страны стратегию и повестку дня, но притом способного понимать необходимость управлять такой страной, как Россия, посредством разумного (соответствующего моменту) распределения властных, экономических и гражданских полномочий — конечно, с учетом тех правил и ограничений (порядка управления), который складывается социально-исторически заданным, но в то же время индивидуализированным для каждого региона (части страны) образом.

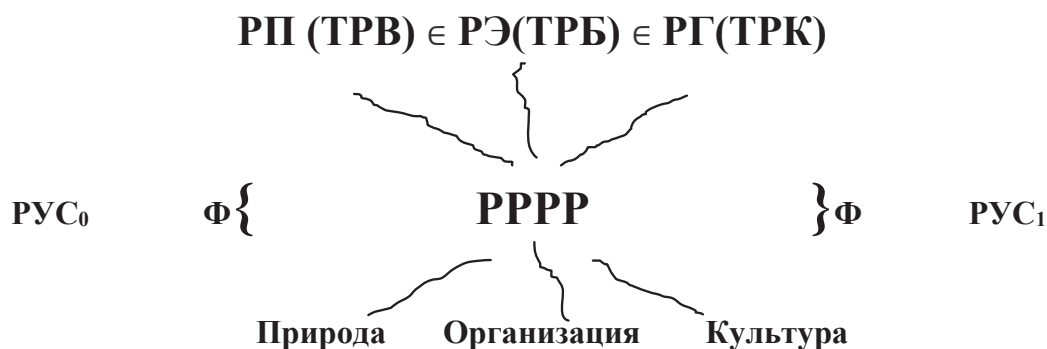
На рисунке сделана попытка наглядно воспроизвести логические связи между указанными компонентами российского управленческого стиля (РУС) на данный момент в рамках нового этапа российской государственности и реформирования федеративной (Ф) системы государственного (муниципального) управления. Система реально располагаемых ресурсов региона страны (РРРР), сочетающая в себе природно-экологические, культурно-исторические и организационно-правовые (управленческие) запасы и резервы, является объектом внимания и предметом освоения тесно связанных друг с другом региональной политики (РП), или территориально распределенного властвования (ТРВ), региональной экономики (РЭ), или территориально распределенного богатства (ТРБ) и способов его преумножения / проедания / промотания, так же, как и региональной гражданственности (РГ), или территориально распределенных коммуникаций (ТРК). Логический символ  $\in$ , означающий «принадлежность к множеству», используется здесь для демонстрации связности и взаимовлияния трех сфер регионального развития.

Поддержание указанных системных (и одновременно упорядочивающих) связей

для всей территории государства как целого и, вместе с тем, для каждой из входящих в его состав частей — основная задача стратегической составляющей государственной политики региональной *организации* единства нашей страны, заданной ее федеративным устройством на основе действующей Конституции. Этот приоритет остается неизменным, тогда как основы государственной политики регионального *развития* меняются не только в связи с особенностями конкретного региона, но и в зависимости от этапа, переживаемого страной на данный момент, а также от мировой рыночной конъюнктуры, стечения глобальных политико-социальных обстоятельств и способов выстраивания отношений между основными миросистемами. На наших глазах складывается обновленная государственная политика, вытекающая из стратегических оценок и установок руководства страны, но в целом подкрепленная как идеологически, так и законодательно<sup>1</sup>.

Представляется очевидным, что сущностью предлагаемой в рамках предложенного подхода и требующей понимания рабочей модели выступает возможность теоретического описания причин и факторов для объяснения системного противоречия местной жизни на разных территориях страны как способа повседневного, за пределами исполнения производственных функций и ролей, соприсутствия граждан страны и властных структур на территории

<sup>1</sup> Стоит упомянуть известный № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» и Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», дополненные в 2018 году Стратегией пространственного развития России. Искомая с 2008 года «национализация будущего» страны, на мой взгляд, теперь получила вполне определенные ориентиры.



*Логические связи между указанными компонентами российского управленческого стиля*

своего основного места проживания и пребывания («место обетования» и «дом» как сравнительно безопасная, но пространственным и временным образом ограниченная среда обитания). Не так-то просто оказывается создать с использованием исключительно «низовых» властно-управленческих механизмов благоприятные условия обустройства нормального бытия людей, в которых основные показатели и факторы должны быть выведены на уровень мировых социальных стандартов качества жизни для каждой, сколь угодно мелкой составной части нашей «страны регионов». Локальные обстоятельства для организации повседневности — предмет заботы местных властей, местных авторитетов/лидеров и органов муниципальной власти. Последние, заметим, далеко не всегда состоят из тех, кто способен грамотно и ответственно отражать, выражать и защищать потребности отдельных граждан, интересы их местных сообществ и первичных коллективов. Предназначение местного самоуправления — быть руководящей (управляющей) силой «человеко-мест обитания» для достойного качества жизни населения, а значит, реализовывать свой политический, экономико-социальный и гражданский потенциал в «вечном споре» с властью государственной, претендующей на то, чтобы патронировать деятельность «братьев по управленческому разуму», не давая им впасть в опасные самомнение, самодеятельность и самоуправство. Местная власть, сумевшая организовать себя муниципальным образом, деятельно сосуществует с властью региональной и федеральной, однако изначально подчинена им, подзаконна и ограничена и в претензиях, и в возможностях (средствах). Являясь организационно самостоятельным уровнем власти и политическим субъектом в процессе становления, местная власть может быть связана с властью федеральной и региональной в шести основных модусах. Их понимание дает своего рода аналитическую матрицу для прояснения особенностей региональных политических режимов и структур, которые по-прежнему играют в нашей стране основную государствообразующую роль, приобретая, отстаивая и защищая свои субъектные права. Однако и доминирование федерального центра как совокупного интегратора властных прерогатив для высшего уровня полномочий и ответственности (по крайней мере, в России) является важным условием задачи сохранения единства страны, разнообразия её частей и их соразмерного развития.

Шесть основных модусов взаимоотношений федеральной власти (ФВ), региональных властных сил (РВ) и власти местной (МВ) на основе применяемой нами модальной методологии выглядят следующим образом:

1. МВ (РВ) 2. МВ (ФВ) 3. РВ (МВ) 4. ФВ (МВ) 5. РВ (ФВ) 6. ФВ (РВ)  
 ФВ РВ ФВ РВ МВ МВ

В первом из представленных варианте местная власть имеет в качестве основного контрагента властные структуры регионального уровня, тогда как федеральная власть принимается во внимание мало или не принимается вообще. Во второй позиции местные власти находят возможность напрямую строить общение с федеральными властями, а региональные власти их интересуют в гораздо меньшей степени. В позициях 3 и 4 региональные и федеральные власти выступают постановщиком целей и задач для властей местно-муниципальных, и управляют их деятельностью на основе собственных правил. Пятая и шестая позиции наименее выгодны местной власти, поскольку её интересы не входят в круг проблем, решаемых между собой федералами и регионалами, однако в этих условиях существования местной власти ей приходится пребывать большую часть новейшей российской истории. В то же время уровень внимания к местным делам и проблемам из этих позиций снижен, а потому они, представленные сами себе, могут заниматься осознанием своих проблем и интересов, развивать свою самостоятельность, действительно самоуправляться и самовластвовать. При таком раскладе местным властям и муниципальным органам, если они осознают свою долю ответственности за происходящее на территории муниципальных образований, приходится поневоле наращивать социальный капитал местных сообществ и иметь возможность приобрести политический авторитет в глазах «своего» (местного) населения.

Разумеется, в предложенной аналитической матрице есть элемент схематизма, однако её плюсом, на мой взгляд, является то, что она позволяет учесть не только взаимодействие субъекта и объекта управления (то, что расположено в «числителе» этой «дробь»), но и обозначить обстоятельства, в которых оказывается еще один потенциальный участник управленческого взаимодействия. Однако необходимо отметить, что все шесть перечисленных способов взаимодействия являются взаимно дополняющими аспектами региональной политики, которая,



собственно, и складывается как поле взаимодействий трех основных носителей относительно самостоятельных компетенция, влияния и ответственности. Понятно, что актуальные результаты этих взаимодействий индивидуально присущи каждому из субъектов, образующих Российскую Федерацию, которые, меняясь в своем темпе, выстраивают собственную региональную политику и тем самым задают не только конфигурацию региональных политических действий федеральных властей в отношении страны в целом и каждого из входящих в нее субъектов, но и допустимый уровень региональных политических амбиций (и их ограничений) для местных властей и органов муниципального управления территориальными общностями в подвластных локациях муниципально-событийного континуума.

Как может работать описываемая модель в практике аналитического исследования актуальных проблем российского федерализма и определения векторов развития для нужд регионального управления? Для того, чтобы продемонстрировать преимущества и ограничения предложенного подхода, для начала можно представить и рассмотреть особенности стилистики управления процессами политико-экономического, социального и коммуникационного развития на территории «усредненного» или «типичного» субъекта Российской Федерации, изучаемого в типичных для него обстоятельствах общественного бытия и общественного сознания. Для его политической системы характерно, как правило, во-первых, более-менее гармоничное (хотя и парадоксальное, с точки зрения теории) совмещение авторитарно-демократического режима политических связей основных акторов в процессе принятия и реализации государственных решений; во-вторых, мало и редко кем оспариваемого единовластия высшего должностного лица, и, в-третьих, пониженной активности законодательного (представительного) органа в деятельности по реализации и защите собственных интересов перед лицом «игр доброй воли» в отношении располагаемых региональных ресурсов. Такова, на мой взгляд, Ленинградская область, социокультурное портретирование которой по разработанным специалистами Института философии РАН методикам осуществлено в 2017—2019 гг. в рамках указанного в начале статьи проекта, поддержанного грантом РФФИ. Для этого региона России характерна работа с местной властью, местными лидерами как носителями властного авторитета и муниципальными органами главным образом из приоритетных позиций 3) и 1) (см. выше), и соответствующий набор практик во многом определяет собой политическое лицо рабочего режима действующей губернаторской команды. Характерно, что в Санкт-Петербурге разворачиваются иные процессы: здесь местная власть пытается обратить на себя внимание власти региональной (позиция 1)), тогда как для последней более выгодно поддерживать устойчивые связи с властными структурами федерального центра (позиции 5) и 6))<sup>1</sup>.

Следующим шагом, как мне кажется, было бы вполне логично рассмотреть данный субъект РФ с точки зрения аналитического портретирования его политико-социальных черт, свойств и характеристик<sup>2</sup>. Понятно, что в данном случае объяснительный потенциал предложенного подхода только усилится, если пойти по логике сравнительной политологии регионов России, способной, как это доказывают труды Р. Ф. Туровского [11], различать неразличимое для обыденного политического сознания и отличать друг от друга детали тонкой нюансировки самореализации действующих в России региональных политических режимов. Здесь, как представляется, был бы кстати незаслуженно игнорируемый частью современного научного сообщества социологов тот методологический и социально-философский задел, которые достался нам в наследство от советской обществоведческой школы. На мой взгляд, приходит время актуализации идей социально-практической диалектики, без которой постнеклассическая фаза научного изучения социума вряд ли сумеет предложить методы управления человеческим миром, способные сохранить достигнутое и вывести его на новые рубежи развития.

Способы применения предложенной выше теоретической модели к реальным связям и структурам, складывающимся на территории и в пределах властной конфигурации сил конкретного региона (субъекта)

Способы применения предложенной выше теоретической модели к реальным связям и структурам, складывающимся на территории и в пределах властной конфигурации сил конкретного региона (субъекта)

<sup>1</sup> Понятно, что отсюда открывается перспектива сравнительного политологического исследования особенностей существования и эволюции местной власти в городе-мегаполисе федерального значения, начатое инициативными трудами питерских авторов (см. [6 и 7]).

<sup>2</sup> Необходимо отметить существенный объем предварительной работы, проведенной по другому поводу, но фактически в данном направлении авторами двухтомного труда «Социально-экономические аспекты инновационного развития Ленинградской области», вышедшего в 2017 году [2; 3]

федеративной России с целью объяснения и возможного предсказания траектории его регионального развития — отдельная политико-социологическая задача. Для ее решения может потребоваться создание специального инструментария, причем он вряд ли ограничится исключительно количественным и качественным анализом и потребует использования элементов «понимающей политической социологии», для которой, насколько мне известно, изобретено не так уж много методов и методик. Ясно, однако, уже сейчас, что эти инструменты должны «улавливать» особенности существования и функционирования муниципальных пластов реальности внутри регионального континуума, его элементной базы и структурных взаимодействий. Функционирование органов государственной власти образующих своего рода «осевой стержень» любых региональных политических, экономический и социальных конструкций, невозможно недооценивать, однако нет никакого резона избыточно переоценить: всякая государственная воля оканчивается на рубеже неявного или открытого сопротивления инициативам сверху, которые обычно рассчитываются на основе усредненных моделей, но вряд ли позволяют учесть индивидуальные флуктуации поведения акторов и особенности их типичных и атипичных субъектных позиций.

Конечно, было бы неразумно избегать попыток построить универсальные объясняющие формулы, логико-познавательные схемы и матрицы, которые, пусть даже и исключительно в целях фундирования аналитики в интересах власти, но ухватывают некие повторяемости, закономерности и законосообразности. Но стоит иметь в виду, что по общему правилу сама эта аналитика упирается, в конечном счете, в образы будущего, вырабатывать которые вне научного дискурса и учета экспертных позиций ни одной ветви власти и ни на одном из уровней властной вертикали просто неприлично.

1. Баранец С. Н. Методологические основания и проблемы исследования политического потенциала местной власти в России: предпосылки и обстоятельства для формулирования базовой теоретической модели: в 2 ч. // Управленческое консультирование. 2018. № 6 (114), № 7 (115). Ч. 1: С. 41—52; ч. 2: С. 32—42.

2. Боркова Е. А. Социально-экономические аспекты инновационного развития Ленинградской области : в 2 ч. Ч. 1. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2017. 257 с.

3. Боркова Е. А. Социально-экономические аспекты инновационного развития Ленинградской области : в 2 ч. Ч. 2. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2017. 183 с.

4. Вагин В. Д. Экономический потенциал территории Российской Федерации : учеб. пособие. СПб. : Интермедиа, 2014. 264 с.

5. Вартофски М. Модели. Репрезентация и научное понимание. М. : Прогресс, 1988. 507 с.

6. Васецкий А. А., Шубина Н. В. Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008. 314 с.

7. Вульфович Р. М., Лобко В. Н. Муниципалитет-трансформер: принципы и механизмы функционирования : монография. СПб. : Изд-во СЗИ РАНХиГС, 2012. 300 с.

8. Герасимов А. В. Развитие инновационного потенциала экономики регионов Российской Федерации (методология, механизмы и инструменты) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012. 45 с.

9. Голосов А. В. Моделирование региональной системы: актуализация подходов // Вестник финансового университета. 2012. № 2. С. 114—120.

10. Гурко Е. Модальная методология Давида Зильбермана. Минск : Экономпресс, 2007. 456 с.

11. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. 2-е изд. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2007. 400 с.

## References

1. Baranets S.N. (2018) *Upravlencheskoje konsultirovanie*, no. 6 (114), pp. 41—52 [in Rus].

2. Borkova E.A. (2017) *Sotsial'no-ekonomicheskiye aspekty innovatsionnogo razvitiya Leningradskoy oblasti: v 2 ch. Ch. 1*. St. Petersburg, Publishing house of SPbGEU, 257 p. [in Rus].

3. Borkova E.A. (2017) *Sotsial'no-ekonomicheskiye aspekty innovatsionnogo razvitiya Leningradskoy oblasti: v 2 ch. Ch. 2*. St. Petersburg, Publishing house of SPbGEU, 183 p. [in Rus].

4. Vagin V.D. (2014) *Ekonomicheskij potentsial territorii Rossiyskoy Federatsii*. St. Petersburg, Intermedia, 264 p. [in Rus].

5. Wartofsky, M. (1988) *Modeli. Rerezentatsiya i nauchnoye ponimaniye*. Moscow, Progress, 507 p. [in Rus].

6. Vasetsky A.V., Shubina N.V. (2008) *Problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Sankt-Peterburge*. St. Petersburg, SZAGS Publ., 314 p. [in Rus].

7. Vulfovich R.M., Lobko V.N. (2012) *Munitsipalitet-transformer: printsipy i mekhanizmy funkcionirovaniya*. St. Petersburg, Publishing House of the SZI RANEPА, 300 p. [in Rus].

8. Gerasimov A.V. (2012) *Razvitiye innovatsionnogo potentsiala ekonomiki regionov Rossiyskoy Federatsii (metodologiya, mekhanizmy i instrumenty)*. Moscow, 45 p. [in Rus].

9. Gurko H. (2007) *Modal'naya metodologiya Davida Zil'bermana*. Minsk, Econompres, 456 p. [in Rus].

10. Golosov A.V. (2012) *Vestnik finansovogo universiteta*, no 2, pp. 114—120. [in Rus].

11. Turovskij R.F. (2007) *Tsentri i regiony: problmy politicheskikh otnoshenij*. Moscow, Izdatel'stvo GU VShE, 400 p. [in Rus].

**For citing:** Baranets S. N. Local government in Russia: new ways of constructing explanatory models for the needs of public administration // *Socium i vlast'*. 2021. № 3 (89). P. 67—77. DOI: 10.22394/1996-0522-2021-3-67-77.

DOI 10.22394/1996-0522-2021-3-67-77

UDK 323.329

## LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: NEW WAYS OF CONSTRUCTING EXPLANATORY MODELS FOR THE NEEDS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Sergei N. Baranets,**

North-West institute of Management,  
Branch of RANEPА,  
Associate Professor of the Department Chair  
of State and Municipal Management  
Cand. Sc. (Philosophy).  
The Russian Federation, 199178,  
St. Petersburg, V.O., Sredny prospect V.O., 57/43  
E-mail: brnts@mail.ru

### *Abstract*

The article proceeds from the concept of understanding local government in Russia as a projection of the potestar (pre-state) organization of public life, which transforms under the dominance of methods of state organization of public life, but retains its influence as the essential core of political and social interaction between people. The existing complex «state-municipal» mechanism for exercising power at the local level largely determines the forms and nature of political actors' interaction at the regional level. State authorities, which are focused on the totality of their own administrative influences, have not yet succeeded in fully integrating local self-government into the general public space of responsibility for powers, since local power is unbuilt initially on the principles of autogenesis, autochthony and autonomy. The current situation contributes to the archaicism of a part of social

relations. For some time now, to work in the multi-dimensional reality of society, the authorities have begun to need analytical models to understand what is happening. As an explanatory theoretical basis for the modes of existence of local authorities developed and described by the author in the current stage of development of Russian statehood, a modal methodology is used, supplemented by the results of constructing model-oriented political ontologies, which reflect the aggregates of the layers and actors of the municipal sphere of socio-political reality at the regional level that are actually and actively present in the Russian society. The author is interested in searching the patterns that operate in the environment created and cultivated by the organizational and activity efforts of state structures against the background of sociocultural and other characteristics inherent in the regions. Possible working models for the needs of public administration arising from the modes offered by the author are still under development, since the reform of constitutional rules proposed by the country's leadership raises the question of new forms of organizing the continuum of coexistence and interaction of local and state authorities in Russia. The article outlines the main research lines that indicate a number of features and reference points of the author's approach in understanding the relationship between local government and municipal government, which may serve as an occasion for a new circle of discussions of specialists interested in the prospects for the development of political potential in the Russian municipal environment.

### **Key words:**

local power,  
management,  
local self-government,  
statehood,  
modernity,  
explanation,  
working models.