

## МЕЖДУ АДМИНИСТРИРОВАНИЕМ И САМООРГАНИЗАЦИЕЙ: К НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ СБОРКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ

И. А. Хабаров

*ТОГКУ «Аппарат Общественной палаты Тамбовской области»*

Поступила в редакцию 26 февраля 2020 г.

**Аннотация:** *представлены административный вектор и вектор самоорганизации как факторы формирования политических режимов на муниципальном уровне. Данные факторы рассмотрены во взаимосвязи с использованием модели управленческого реверса, а также в актуальном контексте муниципальной реформы в России и диалога регионального и муниципального уровней власти.*

**Ключевые слова:** *режим, самоорганизация, сообщество, муниципалитет.*

**Abstract:** *this paper presents the administrative vector and the vector of self-organization as factors in the formation of local political regimes. These factors are considered in relation to the use of the management reverse model, as well as in the current context of municipal reform in Russia and the dialogue between the regional and municipal levels of government.*

**Key words:** *regime, self-organization, community, municipality.*

Вопросы формирования, функционирования и трансформации политических режимов муниципального уровня, равно как явления политической повестки местных (локальных) сообществ, неразрывно связаны с проблемами развития низовой демократии и реализации инициатив grassroots.

В прикладном измерении данные сюжеты оказываются встроенными в процессы жизнедеятельности региональных режимов. Система взаимодействия с местными сообществами в формате, предусмотренном действующим законодательством и сложившимися практиками, является актуальным фактором политической борьбы на региональном и местном уровнях публичного управления, одним из определяющих направлений внутренней политики регионального масштаба.

В этой связи представляется целесообразным при оценке муниципальных политических режимов в равной степени исходить из контекста взаимодействия региона и муниципалитета, учитывать комплексное значение административного вектора и вектора самоорганизации.

В первом случае следует вести речь о правовом и институциональном контурах муниципального режима.

Правовой контур формируют нормативные акты различного уровня, определяющие основы управления (самоуправления) на местном уровне, систему органов управления (самоуправления), формы реализации непосредственной демократии, разграничение полномочий между уровнями власти, интенсив-

ность, объем и значение интервенции регионального уровня управления на местный и многое другое, что, с наших позиций, позволяет сформировать специфическую «модель муниципального управления». Вместе с тем, принимая во внимание функциональную дислокацию местного уровня администрирования и политики (а именно: приближенность к населению, реализация полномочий «лицом к лицу»), следует учитывать закрепленные законодательно коридоры властного реагирования во всех сферах, включая экономическую и социальную.

В институциональном измерении в литературе с начала 1990-х гг. режим являет собой совокупность властных структур, которые в значительной степени контролируют или задают способы функционирования и воспроизводства политического сообщества [1].

Институционализованные в публичном пространстве властные структуры являются матрицами с соответствующим ресурсным обеспечением и пределами административной влиятельности. При этом необходимо учитывать, что институты публичного поля – исполнительные, представительные и иные органы управления, общественные советы, структуры партийной системы и некоммерческие организации – в композиции политического режима дополняются неформальными структурами, неформальными властными институтами. «Контролирующий» и «задающий» потенциал данных структур оказывается тесно связан с категориями консенсуса и самоорганизации.

Взаимосвязь указанных двух контуров административного вектора и формирование под его влиянием моделей муниципального управления и образа

местных политических режимов города/района в новой России легко проиллюстрировать схематично:

– 1991–1993 – Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и пр., формирование новой системы управления на местах («администрации») при сохранении одних («Советы народных депутатов») и демонтаже других («горкомы и райкомы») элементов старой и при активных интервенциях региональной власти, институциональный конфликт исполнительной и представительной власти, переориентирование групп интересов с партийных органов на новую систему местного самоуправления (далее – МСУ) и новую систему взаимодействия с регионом;

– 1993–1995 – Конституция 1993 г., Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и пр., закрепление системы МСУ, институциональное единовластие исполнительных органов, укрепление практик назначений и региональных интервенций в ущерб выборным процедурам, переориентирование местных сообществ на исполнительные органы МСУ;

– 1995–2003 – Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пр., вариативность вертикальной структуры МСУ, институциональный диалог исполнительной и представительной власти, распространение выборных практик;

– 2003–2014 – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закреплена двухуровневая система МСУ, институциональный диалог исполнительной и представительной власти при альтернативных моделях совмещения статуса их руководителя со статусом главы муниципального образования, выстраивание и укрепление партийной вертикали «Единой России», инкорпорирование местных сообществ в партийные структуры;

– 2014 – н. в. – Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» и пр., вариативность моделей муниципального управления, усиление интервенции региона, распространение конкурсных процедур, включение местных сообществ в новые алгоритмы формирования органов МСУ (муниципальных элит).

На сегодня среди актуальных условий – следствий административного вектора федерального и регио-

нального масштаба, объективным образом формирующих правовую и институциональную матрицу муниципальных режимов с соответствующими моделям управления, отметим некоторые.

1 мая 2019 г. Федеральным законом № 87-ФЗ в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ было внесено существенное изменение, допускающее одноуровневую модель МСУ в сельской местности и создание нового типа муниципального образования – муниципального округа. Предыдущие изменения предусмотрели создание внутригородских муниципальных образований.

Таким образом, курс на вариативность МСУ в регионах получает сегодня развитие. Вариативность при уверенном освоении конкурсной системы в отношении глав и системы делегирования в отношении представительных органов отмечается и в части формирования муниципальных административных элит. Помимо этого, аналитика Минюста свидетельствует о росте количества ТОС и сельских старост. Если первые на поле самоорганизации и иных общественно-политических процессов себя зарекомендовали (если не де-юре, то де-факто), то старосты только формируют свое политическое реноме.

По информации Минюста по состоянию на 1 марта 2019 г. из 1732 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 1102 состава были избраны на муниципальных выборах, 630 составов (а также все действующие составы представительных органов всех трех городских округов с внутригородским делением) – по системе делегирования.

Из 1709 избранных и действующих глав муниципальных районов и 599 глав городских округов соответственно 249 глав муниципальных районов и 71 глава городского округа были избраны на муниципальных выборах, 633 и 153 главы – из состава депутатов, 827 и 375 глав – по конкурсу [2].

Президент РФ В. В. Путин 5 ноября 2019 г. обратил внимание на то, что «по Конституции, к сожалению, муниципальный уровень власти отделен от государства», объяснив это чрезмерно рьяным исполнением принятых международных обязательств [3]. Акценты, расставленные президентом, могут характеризовать грядущие этапы муниципальной реформы и стимулировать исследовательский интерес специалистов теории и практики МСУ.

Демонстрируя вектор самоорганизации в контексте формирования и функционирования местных политических режимов, местные сообщества находятся в ситуации реагирования на вызовы современности и вживления в изменчивые пределы матриц правового и институционального контуров. В процессе реализации собственных интересов (и связанных интеракций по их согласованию, координации

и пр.) сообщества, претендующие на стратегические позиции в режиме, получение конкурентных преимуществ и «долгих» предпочтений, проявляют активность по оси «приспособление – вживание – управление».

Оседлать тигра административного ресурса посредством стратегий, предусматривающих этап самоорганизации, – значит получить возможность управления реверсивными возможностями власти, имеющей легитимные правовые и институциональные выражения.

Не претендуя на универсальность применения понятия реверсивной власти, предлагаем использовать его при соотнесении административного вектора и вектора самоорганизации в процессе управления в масштабах муниципального политического режима.

Реверсивный (от лат. *reversus* – «обратный») формат власти институтов публичного управления в виде воздействия на сообщества (акторов, группы интересов и сообщества в масштабе муниципального образования) отражает процессы самоорганизации в сообществах. Вектор и истоки управленческих решений в формально-правовой плоскости режимов, таким образом, необходимо исследовать с учетом неформальной архитектуры отношений заинтересованных акторов (потенциальных бенефициаров) в муниципальном образовании.

Относительно муниципального политического режима политико-административный реверс в формально-правовой и неформальной сферах зеркален: плечо администрирования, т. е. географические, экономические и прочие пределы реализации полномочий по решению вопросов местного значения, равно плечу политических импульсов сообщества.

Вместе с тем характер властной вертикали и отмеченные выше новейшие тенденции (сменившие период относительной самостоятельности, которому, в свою очередь, предшествовал период ельцинских назначений и авторитарных решений начала 1990-х гг.) по ее усилению в форме интервенции региона на муниципальное политическое поле стимулирует рассматривать политический реверс в кросс-уровневом срезе. Так, в условиях законодательно обеспеченного и публичного перенесения центра принятия организационно-кадровых решений по муниципальной повестке на региональный уровень (включая конкурсные процедуры замещения должностей глав) представители местных сообществ повышают планку своей активности до регионального уровня, тем самым увеличивая амплитуду реверса. Данная акция обеспечивает системный доступ к административному ресурсу и переформатированию режима: в случае его сохранения осуществляется подобие ручного управления; относительная самостоятельность сформированных административных элит и органов МСУ

возвращает плечо реверса (политических импульсов и административного воздействия) к границам муниципального образования.

Таким образом, активность местных сообществ (с определенного этапа – самоорганизация) как неформальная сторона властного реверса реализуется в различных, порой крайне некомфортных условиях, с которыми потенциальные бенефициары – политические элиты – вынуждены считаться, следуя своим стратегиям.

Рассматривая сообщества в этом смысле как субъект политики, при исследовании политических режимов муниципалитетов необходимо учитывать их особенности.

Так, Р. Арон обращал внимание на связь легитимности власти и природы сообщества (в том числе режима и самоорганизации), понимание диалектики политики с точки зрения причинных связей и основных черт жизни сообщества исходя из тезиса «основная черта сообщества – структура власти» [4]. Спустя двадцать лет, представления о политическом режиме как совокупности способов, средств и форм осуществления власти, включая характер ее взаимоотношений с гражданским обществом [5], подтверждают значение и сегодня практик сообщества при анализе режима, что позволяет в равной степени учитывать сложившиеся правовой и социологический подходы. Последний принимает во внимание значимость таких значимых неформальных факторов, как межклановые отношения сил внутри правящей элиты [6]. Речь идет о совокупности явных либо латентных организационных структур, которые определяют формы и каналы доступа (модели муниципального управления, неформальные практики) к ведущим ресурсоемким должностям [7].

Вопрос политической самоорганизации неразделим, наравне с сюжетами осознания и реализации интересов ее принципиальными акторами, с проблемами единства сообщества в различных его измерениях.

Актуальная экспертная аналитика нацеливает практиков МСУ (полагаем, включая местные элиты) на укрепление МСУ как института, призванного обеспечивать баланс интересов разных социальных групп населения, субъектов экономики, учреждений и органов власти [8] – консенсус, самоорганизацию на основе системы согласования интересов.

Ряд исследователей отмечают одну из главнейших проблем современного МСУ – поиск баланса (государственное/муниципальное и частное/публичное) в МСУ. Муниципальные образования представляются, таким образом, «территориальными публичными коллективами» с общими интересами, схожим перечнем вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления [9] (территориальные

пределы самоорганизации определяются интересами, связанными с вопросами местного значения и кругом полномочий органов МСУ (соответствующих административных элит).

Разлом самоорганизации и единства (баланса, консенсуса) проходит по линии персональных интересов акторов, групповых интересов (интересов «малого сообщества») и интересов муниципального сообщества («большого сообщества»).

В определенном смысле большое сообщество объединено общей территорией с соответствующими интересами, связанными с различными аспектами жизнедеятельности, а также системой публичного управления в широком аспекте (административные элиты, органы МСУ, партийная система и «третий сектор», СМИ и пр.).

Данное единство, сформированное административным вектором (нормативные правовые акты о границах муниципального образования, системе органов МСУ и способах их формирования и др.), очерчивает для политических акторов (политических элит) фронт борьбы за интересы (локацию разнообразных ресурсов) – и институциональные точки доступа к административному ресурсу – оптимальные инструменты реализации интересов.

Таким образом, весьма условное единство сообщества муниципалитета имеет вполне рациональное выражение в легитимном праве действовать «от имени» и «по поручению» – предмете политической борьбы. Результатом является приобретение статуса административной элиты и сущностное наполнение правовой и институциональной матрицы муниципального политического режима.

В этой связи на первый план выходит процесс конкуренции/согласования интересов в лоне большого сообщества (муниципалитета) – движущая сила самоорганизации.

В то же время единые ценностные установки целесообразно считать характерной чертой сообщества. Среди них – партнерские практики (акторы публичной политики, бизнес, гражданские ассоциации) и разработка повестки дня, целеполагания и принятие решений, что отмечается также при использовании сетевого подхода [10]. Отметим, что на формирование ценностей в сообществах муниципалитетов оказывает непосредственное влияние тип хозяйствования и общественного устройства, сложившийся в обществе, а также модели поведения элит регионального и национального масштабов.

Согласно авторской позиции, от готовности к взаимовыгодному диалогу принципиальных акторов политического процесса, ориентации их на стратегические цели (вопреки обоснованным сугубо оппортунистическим целям) зависит эффективность их деятельности как в профессиональной/функциональ-

ной сфере (среде), так и на политическом поле. Как показывают практика жизнедеятельности муниципальных элит и тесное пространство городов и районов, данные сферы – профессиональная/функциональная и политическая/кросс-функциональная – оказываются тесно связанными.

Таким образом, политический заряд актора стимулирует транзит: профессиональная сфера – кросс-функциональная сфера – административная сфера, на каждом этапе укрепляющий позиции его носителя в различных измерениях жизни сообщества (муниципалитета).

Крайнюю актуальность получают различные аспекты эффективной коммуникации сообществ, когда коммуникативные действия переплетаются со взаимообменом позиций, коммуникативные формы жизни – с отношениями взаимного признания, а дискурс и «Мы-перспективу» формируют не конфликт и компромисс, а взаимное понимание и признание [11]; собственно политическую повестку формирует не насилие, а убеждение [12] и пр. М. Фуко, обращая особое внимание на горизонтальные интеракции во властных отношениях, отмечал, что в любой словесной коммуникации (любовной, экономической и пр.) власть присутствует всегда [13]. Содержательная сторона самоорганизации, таким образом, включает в себя процессы согласования интересов на платформе обмена, в том числе резервы социального и символического капиталов.

Подводя некоторые итоги, отметим, что механизмы эффективной самоорганизации предоставляют влиятельным акторам муниципальных сообществ, обладающим искусством их применения, значительные конкурентные преимущества, формируют «клуб элит», закрытость которого в достаточной мере оценена как на теоретическом уровне, так и практиками-челленджерами.

Крепкая политическая платформа (а именно она является результатом такого рода самоорганизации), существенные резервы социального ресурса обеспечивают согласованный политический реверс – координацию политико-административного и административно-политического потоков в муниципальном политическом режиме, т. е. его стабильность как в горизонтальной (между функциональными элитами, малыми сообществами, административными элитами и структурами управления), так и вертикальной проекциях (между политическими элитами / малыми сообществами и административными элитами).

С прикладной точки зрения, учитывая диспозицию муниципальных режимов в структуре региональных режимов, при формировании внутренней политики субъекта РФ необходимо в равной степени реализовывать представленные логикой муниципальной реформы административные предпочтения (в право-

вом и институциональном измерении) и использовать политический потенциал самоорганизации местных сообществ, учитывать в процессе сборки муниципальных политических режимов интересы малых сообществ в формате реверса или стремления к нему.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ильин М. В. Ритмы и масштабы перемен. О понятиях «процесс», «изменение» и «развитие» в политологии / М. В. Ильин // Полис. – 1993. – № 2. – С 57–58.

2. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). – URL: <https://minjust.ru/ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 27.12.2019).

3. Родин И. Реформа местной власти неизбежна / И. Родин // Независимая газета. – URL: [https://yandex.ru/turbo?text=http%3A%2F%2Fwww.ng.ru%2Fpolitics%2F2019-11-06%2F1\\_7719\\_local.html](https://yandex.ru/turbo?text=http%3A%2F%2Fwww.ng.ru%2Fpolitics%2F2019-11-06%2F1_7719_local.html) (дата обращения: 27.12.2019).

4. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. – М.: Текст, 1993. – 303 с.

5. Бирюков Д. А. Политический режим как социально-политический феномен: критерии, типология, факторы развития / Д. А. Бирюков // Вестник Московского государственного областного университета. – 2015. – № 2. – С. 2.

6. Суслов Е. В. Гибридные войны как производное от межгосударственных конфликтов гибридных политических режимов / Е. В. Суслов // Регион в приграничном пространстве: международная научная конференция, посвящ. 165-летию образования Забайкальской

области, 165-летию Забайкальского казачьего войска и 95-летию установления дипломатических отношений между Россией и Монголией. – 2016. – С. 185–194.

7. Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies / ed. by G. O'Donnell, Ph. C. Schmitter. – Baltimore, 1986. – Vol. 4. – P. 73.

8. Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». – 2019. – 156 с. – URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=194276> (дата обращения: 27.12.2019).

9. Киреева Е. Ю. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации / Е. Ю. Киреева [и др.] // Аналитические обзоры ИГСУ РАНХиГС. – 2018. – № 12. – С. 44–105.

10. Михайлова О. В. Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении / О. В. Михайлова // Государственное управление. Электронный вестник. – Вып. № 62. – Июнь 2017 г. – С. 137–155.

11. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. – URL: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%A5/habermas-yurgen/vovlechenie-drugogo-ocherki-politicheskoy-teorii/2> (дата обращения: 20.07.2019).

12. Арендт Х. VITA ACTIVA, или О деятельной жизни / Х. Арендт. – URL: <http://www.fedy-diary.ru/html/012013/02012013-04a.html> (дата обращения: 07.08.2019).

13. Фуко М. Интеллектуалы и власть: избранные политические статьи, выступления и интервью: в 3 ч. / М. Фуко; пер. с фр. Б. М. Скуратова под общ. ред. В. П. Большакова. – М.: Праксис, 2006. – Ч. 3. – 320 с.

ТОГКУ «Аппарат Общественной палаты Тамбовской области»

Хабаров И. А., руководитель

E-mail: [hia@opto.tambov.gov.ru](mailto:hia@opto.tambov.gov.ru)

ТОГКУ «The Apparatus of the Public Chamber of the Tambov Region»

Khabarov I. A., Head

E-mail: [hia@opto.tambov.gov.ru](mailto:hia@opto.tambov.gov.ru)