

УДК-353:352(470+571)

## ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНА И МУНИЦИПАЛИТЕТА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ\*

*Д.С. Крылов<sup>1</sup>*

В статье представлена идеально-типическая схема политического взаимодействия региона и муниципалитета. Определены его отличительные свойства, описаны возможные модели выстраивания взаимодействия. Политическое взаимодействие складывается вокруг властной конфигурации в муниципальном образовании. Наиболее регулярно взаимодействие возникает в процессах борьбы «за место», «ресурсы», «полномочия». Направленность взаимодействия, с точки зрения сохранения властной конфигурации, во многом определяется инициатором взаимодействия на местном уровне и ареной.

*Ключевые слова:* региональная власть; местное самоуправление; политическое взаимодействие.

Начиная с начала 2000–х гг. стратегию вышестоящих органов власти по отношению к нижестоящим можно описать как выстраивание вертикали власти. Особенно данный процесс был показателен в отношениях между исполнительными органами федеральной власти и региональными. Так, значительные изменения законодательства были направлены на создание системы с единым центром принятия решений и ответственности, при этом происходил процесс выстраивания контрольно-ревизионных механизмов (например, изменения назначения высших должностных лиц в регионах, объединение субъектов федерации, распределение налогов, создание полпредств и т.д.).

Подобные же процессы можно было наблюдать и на уровне регионов, когда региональная власть встраивает муниципалитеты в единую систему. Ряд институциональных изменений (новых практик) демонстрирует данный процесс: возможность главе региона отправлять в отставку глав местного само-

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Дифференциация стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае: факторы, условия, результаты и эффекты», проект № 14-13-59006.

<sup>1</sup> Крылов Дмитрий Сергеевич - аспирант кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: kryl-perm@mail.ru.

© Крылов Д.С., 2015

управления (далее – МСУ), регулирование региональными законами моделей формирования местных органов власти, создание ассоциаций муниципалитетов. Новый этап, по-видимому, начинается с 2014 г., когда были внесены поправки в Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – ФЗ-131). Данные поправки предусматривали новые виды муниципальных образований<sup>1</sup>, а также отнесение к полномочиям субъекта РФ определение порядка формирования (полномочия, сроки и прочее) исполнительно-распорядительных и представительных органов муниципалитетов. В связи с данной возможностью, ряд регионов воспользовались своим правом и ввели унифицированные правила формирования органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Однако до 2015 г. региональные власти были лишены этих нормативных возможностей и были вынуждены использовать иные способы и механизмы, испытывая, при этом, большие или меньшие трудности на пути встраивания в собственную систему управления муниципальные власти. Это особенно проявлялось в сфере внутренней политики, где принятие решений происходит непублично, а выбор конкретной стратегии поведения зачастую ситуативен. В качестве свидетельства неудач здесь можно рассматривать конфликты глав МСУ с региональными властями.

Существует большое разнообразие направлений взаимодействия региона и муниципалитета: социальное, культурное, экономическое и др. Данные взаимодействия выстраиваются по вертикали государственного и муниципального аппарата и «замыкаются снизу» вопросами местного значения. Обобщая, их можно определить как «отраслевые». Так, например, взаимодействие в сфере образования осуществляется между федеральным и региональным министерствами образования и структурными подразделениями местных администраций (подобные взаимодействия происходят и в отраслях здравоохранения, социального развития, спорта, культуры и т.д.).

Основной характеристикой отраслевого взаимодействия является наличие более или менее четких, публично выраженных обязательств государства по отношению к гражданам, проживающим в конкретном муниципальном образовании, что ведет к определению и фиксации желаемого результата взаимодействия. Так, например, одним из ключевых результатов взаимодействия в отрасли социального развития является снижение уровня смертности (норматив-

---

<sup>1</sup> Были введены следующие виды: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

<sup>2</sup> В числе данных регионов и Пермский край, в котором был принят закон от 26 нояб. 2014 г. № 401-ПК "О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края".

но определены «средние» показатели, рассчитан уровень, к которому необходимо стремиться). Наличие четких ожидаемых результатов позволяет определить и регламентировать участников взаимодействия, их полномочия и обязанности, сроки достижения результата.

Большинство «отраслевых» взаимодействий не имеют политического значения, потому что сами акторы не придают им такого значения. Речь идет о «ведомственном» взаимодействии по поводу решения ведомственных задач. Но разумеется, они могут приобретать политическое значение при определенных условиях. Например, если речь идет о бюджетно-ресурсном обеспечении, остающейся по форме отраслевым взаимодействием<sup>1</sup>.

Однако существует иное взаимодействие, которое не укладывается ни в одну из отраслей. В отличие от отраслевого оно не регламентировано и непублично. Данное взаимодействие происходит в своеобразной «серой зоне», не поддающейся четкому определению, как минимум с правовой точки зрения.

В «серой зоне» обязательства государственных органов по отношению к населению и местному сообществу не определены. Во многом это связано с конституционным принципом отделения МСУ от государства как системы органов государственной власти, ограничивающим возможности вмешательства этих органов в осуществление вопросов местного самоуправления.

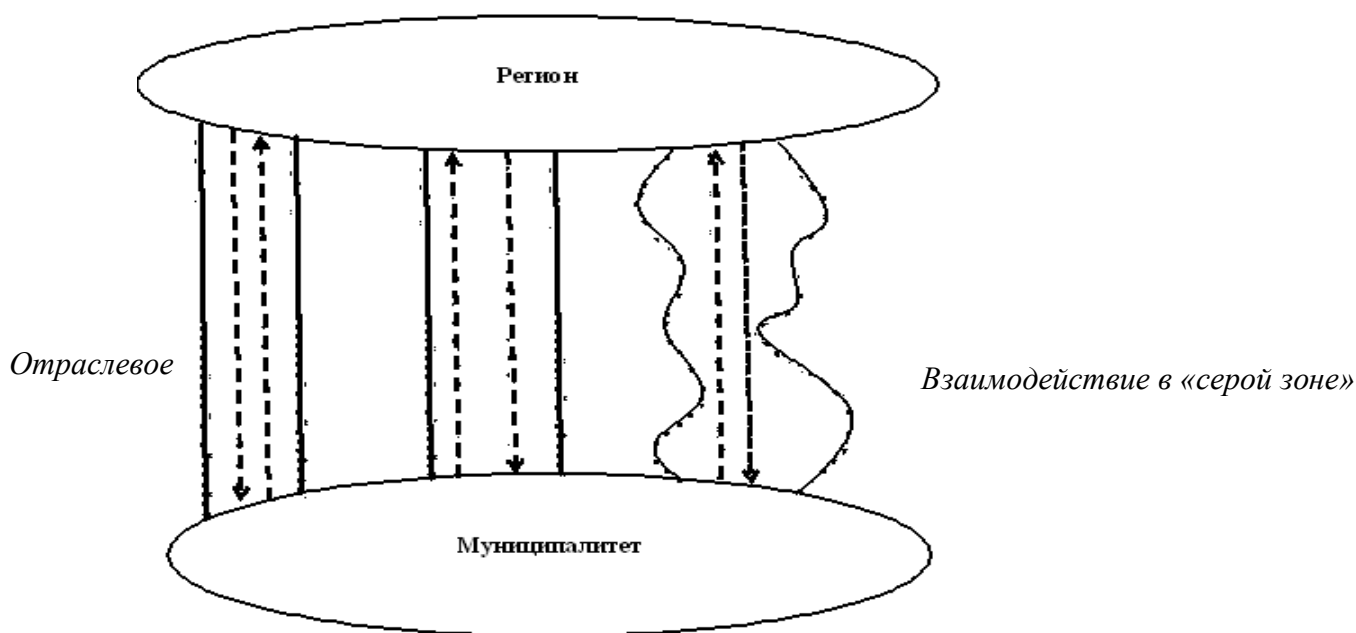
Это влечет за собой то обстоятельство, что большое количество правил данного взаимодействия нормативно не определены и установлены неформально. При этом даже в тех процессах, взаимодействие в которых четко определено законом, существуют теневые стороны, ярким примером чего являются выборные процессы.

Кроме этого, существует также и неопределенность состава участников данного взаимодействия. Вполне очевидно, что практически всегда при таком взаимодействии акторами являются ответственное подразделение региональной власти и местная администрация, но остается открытым вопрос об участии других сил: администрации крупных поселений, регионального и местного бизнеса, депутатов.

Схематически соотношение отраслевого взаимодействия и взаимодействия в «серой зоне» можно представить в следующем виде:

---

<sup>1</sup> Взаимодействие, касающееся вопросов распределения потоков межбюджетных трансфертов, концентрируется в правительстве региона или в другом региональном органе, выполняющем соответствующие функции. В данном вопросе есть два основных варианта организации взаимодействия, точнее сказать, определение на региональном уровне ответственного за данное взаимодействие: или наделение соответствующими функциями экономического министерства, или выделение специального министерства по территориальному развитию. Следует сказать, что практически всегда в данном вопросе региональная власть обладает монополией на определение конкретных механизмов экономического взаимодействия.



Отраслевое взаимодействие происходит по хорошо «отработанным» процедурам, в нем практически не бывает нетипичных ситуаций (за исключением ситуаций реформирования соответствующей отрасли). Взаимодействие в «серой зоне», наоборот, не детализировано, «правила игры» в нем не определены и не зафиксированы, в связи с чем возникает множество «нештатных» ситуаций – конфликтов.

Мы исходим из предположения, что политическое взаимодействие осуществляется в «серой зоне», так как оно не определено ни нормативно-правовыми актами, ни внутренними регламентами.

#### *Постановка проблемы*

Специфика политического взаимодействия несет в себе множество проблем. Главная из них – это терминологическая неопределенность самого термина «политическое взаимодействие». Возникает множество вопросов: какое взаимодействие можно назвать политическим? Каковы его отличительные свойства? В каких ситуациях оно происходит? Зачастую, комментаторы (чаще всего журналисты, публицисты, блогеры) не определяют данный термин, интуитивно понимая политическую значимость того или иного взаимодействия акторов разного уровня. Необходимо выделить политическое взаимодействие среди множества других «взаимодействий» региональных и местных политических акторов.

Терминологическая неопределенность не позволяет рассмотреть внутреннюю структуру данного взаимодействия: роль акторов, их интересы, сам результат взаимодействия. При этом за скобками внимания остается направленность политического взаимодействия: к чему стремятся акторы при взаимодействии друг с другом и как это связано с его внутренними характеристиками?

Для ответа на поставленные вопросы мы попытаемся сформировать некую идеально-типическую модель возможного взаимодействия на основе нашего представления о структуре политического процесса в российских муниципалитетах и возможного влияния на него региональных акторов.

*Кто и как правит в условиях локального (местного) сообщества*

Политическое управление локальным сообществом является сложным и многосоставным процессом. Данной проблематике уделялось и уделяется большое внимание со стороны исследователей. Особый акцент в исследованиях в данной сфере делается на изучении власти (во множестве ее проявлений) в городских сообществах<sup>1</sup>.

Можно выделить два основных подхода:

Первый подход – элитарный, в основе которого лежит представление о иерархической природе общества. Данный подход предполагает следующую структуру власти: на вершине властной пирамиды располагается правящая элита, а политические лидеры и руководители общественных и публичных организаций являются ее подчиненными.

Второй подход – плюралистический, который предполагает распределение власти в обществе путем конкуренции различных групп, которые, в свою очередь, обладают различными ресурсами и возможностями, однако ни одна из них не может установить полную монополию на власть [3, 125–126].

Особое место среди теоретических подходов, отвечающих на вопросы «кто и как правит?» занимает теория городских режимов. В центре внимания данного подхода – изучение степени влияния тех или иных групп на локальную политику [3, 153]. Согласно данной теории, управление городом (локальной общностью) строится на «коалиции акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление общностью» [3, 154]. Главными акторами, участвующими в формировании коалиций, являются публичная власть и бизнес (публичный и частный секторы).

При описании устройства правящих режимов в российских муниципалитетах мы исходим из предположения о формировании в них коалиций местных политических акторов, которые и осуществляют управление.

Однако возможности формирования в российских муниципалитетах оригинальных институциональных дизайнов существенно ограничены. Федеральным законодательством регламентируются основные модели и способы формирования местной власти. В связи с этим институциональных ресурсов управления общностью вне органов власти фактически нет. В данном случае мы говорим о слабости публичных институтов – политических партий, общественных

---

<sup>1</sup> В данной работе мы отождествляем понятия «городское сообщество» с понятиями «местное и локальное сообщество», понимая при этом, что речь идет о некоторой общности людей, территориально проживающих и отождествляющих себя с конкретным муниципалитетом.

организаций, средств массовой информации и т.д. Поэтому основное внимание сформировавшихся коалиций будет направлено на обеспечение доступа к позициям в органах власти.

Мы не исходим из элитарного подхода, когда говорим о значимости и ключевом влиянии представителей органов местной власти в управлении локальным сообществом. Мы предполагаем наличие сформированных коалиций между публичным и частным секторами. Однако мы считаем, что доступ коалиции к управлению локальной общностью возможен только в случае контроля с ее стороны над органами муниципальной власти.

При данном подходе мы можем говорить об интерпретации власти (в локальном сообществе) политическими акторами как об «игре с нулевой суммой», другими словами, акторы либо выигрывают, занимая ту или иную должность, либо проигрывают.

Другой особенностью организации власти в российских муниципалитетах, помимо институциональной слабости неадминистративных публичных институтов в муниципалитетах, является наличие «третьей силы» - региональных акторов, способных не только влиять на условия формирования тех или иных коалиций, но и являться полноправными (зачастую ведущими) их участниками.

Сторонники теории городских режимов при наличии мощного внешнего актора используют понятие «федералистский режим». Данное понятие использует, например, американский исследователь С. Элкин. Он утверждает, что в ряде крупных городов США (в частности, в г. Чикаго) в 1970-е гг. возникли федералистские режимы, которые характеризуются активным привлечением в процесс управления городом федеральных средств. Наличие федерального ресурса, по С. Элкину, является одним из ключевых факторов сохранения или изменения существующего городского режима [4, 54–55].

Однако в условиях российской специфики вышестоящий (региональный или федеральный) актор является не «ресурсом» и «условием» функционирования коалиции, а напротив, – полноправным участником коалиции, способным создавать их или разрушать.

Развивая теорию «городских режимов», американский исследователь Кларенс Стоун выделяет два типа коалиций:

1) коалиции, направленные на сохранение статус-кво. Стоун указывает, что представители данных коалиций не выдвигают каких-либо крупных инфраструктурных проектов развития локального сообщества. Данные коалиции чаще всего возникают в небольших городах, где владельцы собственности и мелкий бизнес, преобладающие в электоральных коалициях, «ощущают опасность повышения налогов и разрушения устоявшихся форм социальной жизни, сопровождающих стратегию роста» [4, 53];

2) коалиции, направленные на развитие, - коалиции местных групп интересов и власти, ориентированных на быстрое экономическое развитие города, его рост [4, 53–54].

Данная типология не может быть полностью применена в российских условиях. Можно выделить два основных фактора, препятствующих формированию коалиций по отношению к развитию муниципалитета:

Во-первых, необходимо отметить ресурсную недостаточность муниципалитетов, когда структура расходов (в том числе их направленность) и доходов абсолютного большинства муниципальных образований определяется региональным центром.

Во-вторых, в институциональной системе местного самоуправления в России отсутствует полноценно работающий механизм конструирования, формализации и презентации долгосрочной повестки дня органами местного самоуправления<sup>1</sup>. В связи с чем у локальных политических акторов отсутствует мотивация к формулированию долгосрочной стратегии развития муниципалитета (местного сообщества).

В связи с этим складываются ситуации, когда коалиции, направленные на развитие, становятся редкостью. Гораздо чаще формирование политических коалиций в локальных сообществах происходит вокруг борьбы за властные позиции. При этом в сообществе так или иначе определенная коалиция формирует действующую властную конфигурацию.

Таким образом, существуют коалиции политических акторов, направленные на сохранение статус-кво (действующей властной конфигурации), и коалиции, сформированные для ее изменения.

#### *Региональные, муниципальные акторы и отношения между ними*

Первоначально представляется целесообразным разделить взаимодействующих акторов на две группы: региональные и местные (сознательно упрощая реальность, мы не определяем категорию одновременно местных и региональных, хотя понимаем, что подобные акторы тоже присутствуют).

Критерием разделения акторов будет являться наличие у них интереса подобного характера в других муниципальных образованиях. Интерес подобного характера – это заинтересованность политического актора в создании определенной политической ситуации (наличие актуальных для актора характеристик у политической конфигурации), то есть, другими словами, региональный актор заинтересован в создании определенной политической ситуации не только в конкретном муниципалитете А, но и в муниципалитетах Б, В, Г и т.д., в

---

<sup>1</sup> Речь идет о том, что у органов местного самоуправления отсутствует разработанный и качественный «образ будущего» - долгосрочная повестка развития. Это вызвано тем, что актор, заинтересованный в формировании необходимых представлений у муниципалитетов, отсутствует. Традиционные механизмы конструирования повестки дня – Устав муниципалитета, его бюджет и программа социально-экономического планирования не работают на муниципальном уровне в условиях отсутствия внешнего принуждения, а сами муниципалитеты не видят смысла в их качественном наполнении, так как сильно ограничены в ресурсных возможностях. См. подробнее [2].

пределе - во всем регионе, а местный актер заинтересован в создании конкретной политической ситуации в определенном муниципальном образовании.

К региональным актерам, то есть к тем, кто имеет похожие интересы во всех муниципалитетах региона, мы относим, прежде всего, органы государственной власти субъекта (также внутренне дифференцированные): губернатор, его аппарат, правительство; Совет муниципальных образований, партии и протопартии (определяемые нами как общественные организации, выполняющие политические функции).

Отдельно необходимо выделить акторов, которые имеют политические интересы не во всех муниципалитетах, а в нескольких. Данную категорию мы назовем субрегиональные акторы, при этом мы не будем разделять субрегиональных и региональных акторов, так как мы рассматриваем политические взаимоотношения в отдельном муниципалитете. К подобным актерам мы можем отнести крупный бизнес, который имеет представительство (в том числе производство) в территориях региона, а также депутатов регионального парламента, избирательные округа которых располагаются в нескольких муниципальных образованиях.

К муниципальным (местным) актерам, с учетом описанной нами выше значимости статусных позиций, мы можем отнести главу администрации района (равно как и городского округа), депутатов Земского собрания, глав и депутатов поселений, входящих в район (особое внимание необходимо уделить главе и депутатам райцентра), кроме них к местным актерам можно отнести представителей местного бизнеса и отдельных политиков (чаще всего это бывшие районные чиновники или депутаты, которые *уже* нажили свой политический капитал).

Перед тем, как перейти к рассмотрению потенциальных форм отношений между региональными и местными актерами, необходимо оговориться, что мы рассматриваем их как рациональных игроков, имеющих стратегию действий, осознающих и реализующих свои интересы. Теория рационального выбора в данном случае, на наш взгляд, наиболее адекватно отражает действительность, так как политический процесс, особенно на местном уровне, чаще всего персонафицирован. Кроме того, спектр выбора стратегий конкретного местного актора по отношению к другому не ограничен, следовательно, определяющим становится именно интерес и ожидания.

Мы предполагаем, что региональные и местные акторы по отношению друг к другу могут выступать в трех ролях.

Во-первых, в роли субъекта, то есть полноправного участника взаимодействия, прямо и инициативно<sup>1</sup> достигающего собственные цели в том или ином взаимодействии с другим актором (другими актерами).

---

<sup>1</sup> Имеется в виду, что актер сам выбирает цель воздействия и прямо (а не косвенно) на нее влияет.



Во-вторых, в роли объекта, то есть участника взаимодействия, на изменение которого инициативно направлено воздействие другого участника. Изменение объекта означает изменение его позиции во властной конфигурации: статуса, ресурсов, ограничений и т.д.

В-третьих, в роли ресурса, который другой актер пытается использовать для достижения собственных целей.

Грань между ролями «объекта» и «ресурса» заключается в том, что рассматривая участника взаимодействия в роли «объекта», актер своей целью ставит его изменение, а рассматривая в качестве «ресурса», знает, что изменение его состояния не будет иметь значение.

Понятно, что при взаимодействии сразу два актора не могут выполнять роли объекта и ресурса, следовательно, при сопоставлении данных ролей получаются следующие формы отношений:

№1. Региональный актер – субъект, муниципальный – субъект. Данные отношения характеризуются тем, что и региональный и муниципальный акторы рассматривают друг друга в качестве полноправных участников взаимодействия.

№2. Региональный актер – субъект, муниципальный – объект. В данном случае имеет место некая иерархия, когда региональный актер в силу ряда причин находится на более высоком уровне и влияет на актора местного, изменяя его и превалируя над ним.

№3. Региональный актер – субъект, муниципальный – ресурс. В данных отношениях региональный актер использует возможности муниципального с целью достижения своих интересов.

№4. Региональный актер – ресурс, муниципальный – субъект. Данная схема предполагает, что муниципалитет пытается решить какую-либо стоящую перед ним проблему за счет региональных сил.

№5. Региональный актер – объект, муниципальный – субъект. В данном случае речь идет о том, что местный актер пытается изменить поведение регионального. При этом необходимо отметить, что местный актер за очень большим исключением никак не способен в одиночку повлиять, изменить регионального актора, в первую очередь, за счет ограниченности собственных ресурсов. Для подобного рода отношений необходима тесная кооперация множества местных акторов из нескольких муниципальных образований. В связи с этим, данные взаимоотношения мы рассматривать не будем.

#### *Политическое взаимодействие на муниципальном уровне*

Описывая политический процесс на уровне российских муниципалитетов зачастую сталкиваешься с проблемой его «размытости». Он, с одной стороны, в условиях маленьких сообществ публичен, т.е. процесс взаимодействия политических акторов открыт, но с другой стороны, ситуативен, имеет высокую динамику.

Его ситуативность связана со слабой институционализацией «поля политики» или недостаточным количеством «арен взаимодействия». Пермский исследователь П. Панов, вслед за Э. Остром, определяет «арену взаимодействия» как — «ситуацию, в которой производится специфический тип действия» [1, 63]. Арена предполагает набор действий, которые акторы их производящие, интерпретируют как «типичные». При этом сам повод данных действий может меняться.

Структура арен включает в себя набор позиций, которые занимают взаимодействующие акторы и набор правил поведения применительно к каждой позиции. Под позициями-ролями понимается как формальный статус актора, так и набор ресурсов, которыми он располагает (финансовые, репутационные, социальные). При этом каждая конкретная позиция предполагает определенный набор возможных действий и запретов.

В качестве примера политической арены взаимодействия можно привести заседание парламента, в котором происходит взаимодействие (причем строго регламентированное) между депутатами, обладающими определенными полномочиями, выборы, где акторы также взаимодействуют в соответствии со своим положением и т.д.

Формирование арен взаимодействия связывается с введенными легальными практиками, в том числе, как пишет П. Панов, изменениями в организации органов власти. Согласно представленной логике, «чем сложнее система органов власти и чем больше у них функций, тем больше возникает «типичных ситуаций» и, соответственно арен взаимодействия» [1, 67]. Система органов муниципальной власти достаточно проста. Можно выделить лишь два – три органа, регулярно взаимодействующих – это районная администрация, представительный орган и администрации поселений. Помимо простоты институционального устройства существует и ограниченность ресурсов, особенно материальных.

При этом в условиях ресурсной ограниченности особое значение в муниципалитете принимают статусные ресурсы. Статус в муниципальной политике играет большую роль как нигде. По сути, в условиях небольших городов и поселков только статус (или должность) является источником политического капитала. Возможности конвертации материальных ресурсов бизнеса в политические слабы, так как в муниципалитете ограничен уровень финансового капитала<sup>1</sup>, общественная публичная деятельность в силу неразвитости медийного рынка также не дает возможности подобной конвертации.

В связи с тем особым значением, которое приобретают позиции в органах местного самоуправления, политическое взаимодействие в муниципалитетах чаще всего приобретает вид борьбы за властные позиции или за изменение по-

---

<sup>1</sup> При этом основной источник муниципального бизнеса – муниципальные заказы, также очень зависимы от позиции органов местного самоуправления.

литической (в смысле властной) конфигурации. В данном случае речь также идет не просто о занятии той или иной должности какой-либо фигурой, но об изменении возможностей, расширении или сужении предполагаемых наборов действий, которые включает в себя та или иная позиция.

Таким образом, наличие арен (ситуаций) политического взаимодействия на муниципальном уровне определяется борьбой за власть. К подобным устойчивым аренам мы можем отнести следующие типы:

1. Решение кадровых вопросов: муниципальные выборы, назначение и отставка должностных лиц, самороспуск представительного органа. В этих ситуациях происходит борьба между конкретными персонами за ту или иную должность или статус.

2. Вопросы ресурсной обеспеченности: принятие бюджета, отчет о его исполнении, внесение изменений в бюджет, проведение публичных слушаний. В данных случаях происходит борьба за распределение ресурсов – бюджета между определенными органами муниципальной власти (администрация района, поселений, представительный орган).

3. Вопросы обладания полномочиями: принятие и изменение Устава, разграничение предметов ведения и муниципальной собственности между уровнями муниципальной власти, объединение и преобразование территории. В данном случае речь идет о борьбе за определение возможностей между органами МСУ или, другими словами, борьба за полномочия той или иной властной позиции.

Конечно, выделенные нами арены политического взаимодействия являются вовсе не исчерпывающими, тот или иной повод может привести к появлению новой арены. Это во многом вызвано неразработанностью правил и норм получения должностей в муниципалитете и реализации их полномочий.

#### *Политическое взаимодействие региона и муниципалитетов*

Итак, выше нами было сказано о том, что политический процесс на местном уровне выстраивается вокруг отношений по поводу властных позиций в муниципалитете. Обобщая рассмотренные арены взаимодействия, мы можем выделить три основных типа арен, которые условно назовём «борьбой за место», «борьбой за ресурсы» и «борьбой за полномочия».

Возникают ситуации, когда в данные отношения может быть вовлечен актер регионального или субрегионального уровня. В данных ситуациях особое значение имеет фигура инициатора взаимодействия, того, кто не доволен существующей властной конфигурацией, сохранением статус-кво и заинтересован в ее изменении. Непосредственно инициатор может быть либо местным политическим актором, либо региональным.

Значение инициатора в том, что его фигура во-многом определяет характер дальнейших отношений (ролей) между региональными и местными акторами. Мы считаем, что инициация является действием, выполняемым исключи-

тельно субъектом, другими словами, инициатор – всегда субъект. В случае, если инициатор – местный актор, возможны отношения, когда и местный, и региональный акторы выступают в роли субъектов, либо, когда региональный – выступает в роли ресурса. Если же инициатор – региональный актор, то возможны отношения, где местный актор будет выступать субъектом, объектом или ресурсом, но региональный всегда – субъектом.

Схематически это представлено следующим образом:

**Конфигурация (матрица) политического взаимодействия региональных и муниципальных властей**

<i>Инициатор</i>	Региональный актор	Местный актор	
<i>Тип арен</i>	Борьба за место	Борьба за полномочия	Борьба за ресурсы
<i>Тип отношений (совокупность ролей)</i>	Субъект-объектные	Субъект-ресурсные	Субъект-субъектные
<i>Направленность взаимодействия</i>	На сохранение властной конфигурации	На изменение властной конфигурации	

Логично предположить, что в трех выделенных нами аренах политического взаимодействия, роли и действия акторов максимально типизированы. Следовательно, и участие регионального актора наиболее вероятно в данных аренах, при этом он должен выступать в определенной роли и выполнять определенные действия.

Наибольшее количество случаев участия региональных акторов (случаев, которые стали известны) так или иначе связано с «борьбой за место», т.е. региональный актор участвует в определении того, кто займет какой-либо пост в муниципалитете. Так, например, о регулярности данного взаимодействия может говорить то, что губернаторы законодательно наделены правом инициации отставки главы муниципального образования.

Наконец, другим ключевым параметром взаимодействия является направленность вмешательства с точки зрения сохранения / изменения властной конфигурации. Мы предполагаем, что одним из ключевых факторов, его определяющих, является фигура инициатора (в случае, если инициатор – местный актор) и арена взаимодействия. Так, вмешательство регионального актора в локальный

политический процесс произойдет на стороне той местной коалиции, которая его призовет. Инициирование взаимодействия является действием, характеризующим субъектность актора, кроме того, оно является индикатором его намерений. Мы предполагаем, что региональный актор вмешается на стороне коалиции, понятной ему, интересы и действия которой наиболее прогнозируемые.

Как уже говорилось выше, арены предполагают набор сформировавшихся ролей взаимодействия, следовательно, направление действий актора, в том числе регионального, на каждой отдельной арене должно быть максимально типизированным.

Таким образом, политическое взаимодействие возникает (и это его отличительная черта) вокруг властной конфигурации в муниципальном образовании. В ходе взаимодействия региональных и муниципальных акторов могут установиться три возможных формы отношений (совокупности ролей), исходя из выделенных нами ролей субъекта, объекта и ресурса. На характер отношений ключевое влияние оказывает фигура инициатора взаимодействия, того, кто заинтересован в изменении статус-кво. Наиболее регулярно взаимодействие возникает в процессах борьбы «за место», «ресурсы», «полномочия». Направленность взаимодействия, с точки зрения сохранения властной конфигурации, во многом определяется инициатором взаимодействия на местном уровне и ареной.

### Библиографический список

1. Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка / ред. колл.: С. В. Патрушев (отв. ред.), С. Г. Айвазова, П. В. Панов. М., 2011.
2. *Крылов Д.С.* Отсутствие долгосрочного видения как вариант «политики бездействия» органов МСУ в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2013. № 4. С. 61–76.
3. *Ледяев В.Г.* Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М., 2012.
4. *Ледяев В.Г.* Теория городских политических режимов // Социологический журнал. 2006. № 3–4. С. 46–68.

### POLITICAL INTERACTION BETWEEN THE REGION AND THE MUNICIPALITY: CONCEPTUAL ANALYSIS

*D.S. Krylov*

Postgraduate Student, Department of Political Science,  
Perm State University

The article presents the ideal pattern of political interaction between the regional authorities and the municipality. Characteristic features of the interaction and possible models of this process in different cases are described. Political interaction occurs around the power configuration in a municipality and implies fight for "a place", "resources", "authority". The initiator of the process at the local level and the arena mainly determine the way the interaction goes in terms of preserving the power configuration.

*Keywords:* regional authorities; political interaction; local self-government.

### References:

1. Citizens and Political Practices in Contemporary Russia: Reproduction and Transformation of the Institutional Order / eds.: S.V. Patrushev, S.G. Ayvazova, P.V. Panov. M., 2011. (In Rus.).
2. *Krylov D.S.* The Lack of Long-Term Vision as a Variant of the Policy of "Non-Decision-Making" by the Local Governments in the Perm Region // Perm University Herald. Series: Political Science. 2013. № 4. P. 61–76. (In Rus.).
3. *Ledyaev V.G.* Sociology of the Power. Theory and Empirical Studies of Power in Urban Communities. M., 2012. (In Rus.).
4. *Ledyaev V.G.* Theory of Urban Regimes // Journal of Sociology. 2006. № 3/4. P. 46–68. (In Rus.).