

УДК 005.521:32

ББК 66.06

DOI 10.22394/1682-2358-2021-6-21-29

V.A. Kolesnikov, Doctor of Science (Politics), Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation, Professor of the Public Administration and Management Department, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

V.Yu. Podurueva-Miloevich, post-graduate student of the Public Administration and Management Department, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ROLE OF POLITICAL MEDIATION WITHIN THE SYSTEM OF POLITICAL POWER RELATIONSHIPS IN MODERN RUSSIA

The authors study the phenomenon of "political mediation" and determine the mediation role of the subjects in the Russian Federation within the system "strong center – strong regions – effective local self-government". The problems of changing the current model of the federal structure are identified.

Key words and word-combinations: political and managerial mediation, system of government, political system modernization.

В.А. Колесников, доктор политических наук, заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: kolesnikov-vags@mail.ru)

В.Ю. Подуруева-Милоевич, аспирант кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: viktorija-miloevic@yandex.ru)

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЕДИАЦИИ В ОПОСРЕДОВАНИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Исследуется феномен «политическая медиация» и определяется посредническая роль субъектов РФ в системе «сильный центр – сильные регионы – эффективное местное самоуправление». Выявлены проблемы изменения в действующей модели федерального устройства.

Ключевые слова и словосочетания: политико-управленческая медиация, система государственного устройства, модернизация политической системы.

Востребованность политической медиации и исследования роли в управленческом процессе на федеральном, региональном и местном уровнях власти неотделимы от перспективы модернизации политической системы России.

В научных исследованиях политическая медиация интерпретируется неоднозначно, со смысловыми отличиями. Акцентируя политико-управленческий аспект политической медиации, остановимся на посреднической функции региональной власти в трехуровневой системе власти Российской Федерации. Роль политической избыточности регионов в этой системе недооценена и мало исследована.

Рассмотрим научные представления о политической медиации и роли государства при ее осуществлении. Попытаемся определить роль политической медиации в системе властеотношений Российской Федерации, выявить и охарактеризовать значение политико-управленческой медиации в опосредствовании системы властных отношений современной России.

Государственное управление на уровне субъектов РФ «коррелятивно «срединной» составляющей общегосударственной системы управления» [1, с. 181]. Срединный государственно-управленческий уровень на правовой основе «опосредует единение верхнего и низового уровней» [1, с. 181] федеральной модели государственного устройства России. В «трехуровневой системе публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) властные управленческие структуры реализуют предметы собственного ведения, а с этим в силу принципа «субсидиарности» — наделенную и делегированную компетенцию. Например, органы исполнительной власти в муниципальных образованиях со статусом городских округов, муниципальных районов наделяются отдельными государственными полномочиями» [1, с. 181].

В.Е. Чиркин считает, что «субъекты РФ имеют свои основные законы (в том числе конституции), вправе законодательствовать по определенному кругу вопросов, имеют собственные органы исполнительной власти, частичную судебную власть и некоторые другие признаки государственности. <...> Управление субъектов РФ осуществляется в пределах полномочий, установленных федеральной Конституцией и федеральными законами» [2, с. 31]. На органы государственной власти субъектов Федерации (шести конституционных типов) возлагаются задачи проведения государственной политики; управление социально-экономическим развитием и обеспечение политической стабильности на территории региона; опосредствование отношений федерального и регионального, регионального и муниципального уровней общегосударственной системы управления власти; гарантии и государственная поддержка местному самоуправлению. Существенна региональная ответственность за реализацию принципа народовластия: многонациональный народ — субъект принятия Конституции, носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации. В

соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [3, с. 4].

Осмысление политико-медиативной роли субъектов РФ требует пояснения инструментальных понятий: «медиация», «политическая медиация». Термин «медиация» в управленческой системе характеризует опосредствование отношений ветвей и уровней власти, институтов управления. Наиболее известен институт медиации посредством деятельности омбудсмана (уполномоченного по правам человека). Являясь производным от представительного органа народовластия, «омбудсмен реализует функцию защиты конституционных прав граждан от проявлений некачественного государственного управления (термин «плохое управление» — «Maladministration» — введен лейбористами Англии и закреплен в «перечне Кроссмана», по имени министра, ответственного за подготовку Закона о парламентском уполномоченном по правам человека в 1965 г.) [4]. Парламентский уполномоченный, «омбудсмен» Великобритании, представляет ежегодный доклад о типичных нарушениях прав граждан, неэффективности деятельности органов государственного управления.

В отечественной научной литературе приоритетны исследования медиативного фактора в аспекте построения правового государства в Российской Федерации, при этом востребовано осмысление медиации как социокультурной категории [5, с. 27], технологии преодоления корпоративных конфликтов в сфере предпринимательства [6, с. 13], опосредствования в механизмах взаимодействия и разрешения противоречий посредством компромиссов [7, с. 46], выявления устойчивости функционирования муниципальных институтов и снижения конфликтности в местных сообществах [8, с. 204]. Принцип управленческой медиации (через призму обеспечения прав граждан) востребован для достижения эффективности управления на всех уровнях институциональной управленческо-административной деятельности. В США, например, в вузовской системе наряду со студенческим самоуправлением действуют и студенческие омбудсмены [4].

В управленческой практике демократических стран медиация рассматривается лишь в корреляции со структурами государственного надзора и законности: атторнеи — прокуроры, аудиторы и ассессоры, судебные и полицейские органы и прочие. Однако политическая медиация крайне важна при исследовании отношений государства и природы, влияния на экологию, в мировой экономике [4; 6; 9, с. 24; 10; 11], в сфере изменения отношений государства и материальной культуры [5; 12; 13].

В механизме государственного устройства Российской Федерации важна определенность политической медиации в варианте «политико-управленческой» медиации. В.В. Гайдук и А.С. Лукьянов сущность политической медиации сводят к технологии «альтернативного экспертно-политологического разрешения споров и урегулирования споров... исходя из солидарного стремления к достижению соглашения и политической объективности и целесообразности» [11, с. 83–84]. Выдающийся русский философ И.А. Ильин политическую медиацию рассматривал как примирительно ориентированное разбирательство на почве политически значимых споров сторон с участием примирительных институтов. Осмелимся утверждать, что нормативистский подход ориентирован на понимание политической медиации лишь как разрешительно-процедурного инструментария компромиссов субъектов политического конфликта с подключением медиатора-посредника.

Политическая медиация, однако, не может быть сведена к технологии разрешения политических разногласий, а при нормативистском подходе медиатор-посредник востребован исключительно в такой ситуации. Это и институционально-управленческий феномен опосредствования властных отношений и уровней власти в системе государственного устройства, обеспечения эффективности взаимосвязи государственных институтов. Политическая медиация выявляет политико-управленческую предикативность в механизме функционирования властеотношений. Институционально-управленческий аспект политической медиации существен для анализа системы государственного управления по ряду причин: а) он конкретизирует особенности взаимодействия субъектов политического и управленческого процессов; б) способствует выявлению опосредствующего фактора регионального государственного управления и преодолению устаревших компонентов проведения государственной политики в субъектах РФ; в) ориентирует на поиск новых форм в государственном строительстве в целях успешности Российского государства [13, с. 25–29].

Требует, на наш взгляд, уточнения и содержание понятия «государство». Государство исследуется, как правило, в двух аспектах. Широкий смысловой аспект характеризует государство как социетальное образование, что важно для понимания исторического развития типов государств. Второй аспект — это понимание государства как политического субъекта управления страной и обществом. При этом доминирует классовое понимание характера государства, так как при отсутствии массива среднего класса (социальной базы укоренения демократии и преодоления жестких авторитарных режимов) общественные интересы развития могут не совпадать с интересами правящего класса и

господствующей элиты. Ресурсы страны и общества в ресурсозависимом государстве используются по преимуществу в интересах правящего класса.

Второй аспект понимания государства (его субъектность и ответственность, формы достижения политико-управленческих и экономико-хозяйственных результатов) часто камуфлируется первым, но конкретен для выявления особенностей политической медиации, противоречий в политических системах. Государство выявляет ориентиры на проведение государственной политики как институциональная структура, не совпадающая с целостностью конкретного социума. В отношениях с государством могут функционировать формы негосударственной хозяйственной собственности, негосударственные институты, самоорганизованные структуры гражданского общества, церковь, отделенная от государства, и прочее. Государство может конкретизироваться в определении его сущности как политико-управленческий субъект и аппарат управления обществом, при этом в управленческом механизме аккумулируется триединство ветвей и уровней государственной власти. Важны способы и формы государственного управления в рамках конкретных типов политического и государственного режимов (предикаты коррелятивные, но не тождественные). Подобно этому понятия «реалистичное государство» и «реальное государство» могут не совпадать в этом аспекте, как не совпадают по целям «социальное государство» и «социалистическое государство».

В управленческом аспекте существенно понимание политико-медиативной функции государства в отношении общества и конкретных социальных слоев, использования общественных ресурсов, отношения к многонациональному народу суверену, признаваемому единственным источником власти в Российской Федерации (ст. 3 Конституции РФ). Неверно, однако, считать, что авторитарное государство несовместимо с экономическим развитием. Это возможно, но при условии, что в экономической сфере правительство соотносится с принципами правового государства: допускает диверсификацию и защиту собственности. На практике государства с авторитарными режимами тяготеют к автократии в той мере, какими обладают ресурсами, какие используют технологические передовые знания, часто производимые странами с демократическими и либеральными режимами. Только демократический тип государства в состоянии поощрять весь творческий потенциал общества, гарантировать развитие свободной индивидуальности, эффективно соотносить экономическую и политическую формы конкуренции.

Все это целесообразно учитывать при исследовании медиативной роли государственных органов, особенно на уровне субъектов РФ, когда

акцентируется необходимость устойчивости политико-управленческого потенциала в «триединстве уровней власти», в функционирующей модели российского федерализма. Действующую российскую федеральную модель «...можно охарактеризовать как унитарный федерализм» с повышенной централизацией власти [12, с. 13] и как пирамидальную систему, в которой государственное управление усилено многообразием конституционных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения с субъектами РФ (в этих полномочиях доминирует интерес центральной власти, закрепленный своеобразием бюджетного федерализма).

Сфера совместного ведения — противоречивая область внутрисубъектных отношений. Отметим сохраняющую значимость проблему разграничения полномочий между уровнями власти, необходимость минимизации предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Здесь фокус перехода от доминанты договорного права в Российской Федерации (особенно с республиканскими субъектами) к законности на основе Конституции РФ и федеральных законов к полноте равноправия во взаимоотношениях субъектов РФ с федеральным центром и равноправия субъектов РФ во всех видах взаимодействия.

К середине 2000-х годов федеральный центр усилен системой оперативных мер по восстановлению вертикали исполнительной власти с целью «прекращения» центробежной тенденции на уровне субъектов РФ. Критика модели федерализма и поиск перспектив, ориентированных на укрупнение российских регионов, как и востребованность новой реформы местного самоуправления, были актуализированы в начале 2000-х годов. Говорилось о необходимости поставить «пирамидальную» модель федерализма с острием на основание («с головы на ноги») [14] с четким закреплением полномочий по уровням системы общегосударственного управления [10, с. 73]. В целях этой стратегии осуществлена новая реформа муниципальной системы на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пришедшим на смену Федеральному закону от 25 августа 1995 г. № 154 [15].

Региональный уровень государственного управления в Российской Федерации сегодня в самостоятельности ограничен, в связи с этим проявляются значительные отличия и неравномерность в экономическом развитии субъектов Федерации. Это коррелирует и с неразвитостью межрегиональной системы рыночных отношений (выделяется небольшая группа регионов-доноров). Муниципальная подсистема (третий уровень системы публичной власти в Российской Федерации) остается зависимой от уровня развития и самостоятельности регионов со слабой

налогооблагаемой базой и значительной дотационной государственной поддержкой (особенно сельских населений). В хозяйственной жизнедеятельности муниципальных образований выявляются устойчивость государственного дирижизма к органам местной власти и тенденция к минимизации поселений (городских и сельских в составе муниципальных районов), укрупнению посредством городских округов.

Повышение медиативно-управленческой роли российских регионов возможно в перспективной модели «сильный центр — сильные регионы — эффективное местное самоуправление». Констатируется необходимость перехода к модели «субъект-субъектного» взаимодействия местной власти и населения муниципальных образований — важнейшего условия разрешения противоречий на новом этапе государственного строительства России [16, с. 35]. Здесь и ориентир на новые формы ответственности губернаторского корпуса Российской Федерации, и новое качество систем исполнительной власти (региональное государственное управление) субъектов РФ в трехуровневой властной системе. Сегодня в механизме укрупнения и унификации региональной субъектности наблюдается заметное торможение. Однако в стране функционирует девять субъектов краевого типа: укрупнение 2003 г. на основе объединения Пермской области с Коми-Пермятским АО в Пермский край (модель «два в одном»); преодоление статуса субъектов Федерации у Эвенкийского и Таймырского АО, интеграция Красноярского края закреплены в модели «три в одном» и т.п.

Процесс образования новых укрупненных регионов (края, губернии или все — с унифицированным статусом республики подобно федеральным землям в ФРГ, штатам в США как субъекты федерации с республиканской формой правления и запретом на «сецессию») не обрел полноты динамики. Этот процесс приостановлен в силу приоритета стабильных межнациональных отношений, сложности механизма финансового и организационного объединения республик в составе Российской Федерации. К проектному моделированию нового типа укрупнения российских регионов целесообразно, на наш взгляд, предложить вариант использования территории одного из федеральных округов как территориальный «полигон» и модельную форму объединения субъектов, хозяйственной интеграции в рамках нового укрупненного субъекта РФ.

Переход к перспективной модели федерального обустройства Российской Федерации — необходимость, и он потребует, возможно, конституционной реформы, не менее значимой, чем инициированная в 2020 г. На ближайший период реальной представляется, однако, не интенсифицированная унификация правового статуса субъектов РФ, а

сохранность асимметрии правового статуса иных субъектов РФ с республиканскими субъектами (конституционная норма ст. 5 «республики-государства» в составе Российской Федерации). При этом остается востребованным ориентир к повышению политико-медиативной роли действующих сильных субъектов РФ в общегосударственной системе, а также повышение их влияния на центральную власть в общегосударственной системе устройства власти и управления.

Таким образом, политическая медиация, исследованная с выходом за рамки нормативистского подхода, приводит к пониманию ее как институционально-управленческого феномена опосредствования в системе взаимодействия уровней государственного устройства.

В рамках осмысления феномена «политическая медиация» определена медиативно-управленческая (опосредническая) роль субъектов РФ в системе «сильный центр — сильные регионы — эффективное местное самоуправление» в современной России. Уровень функционирования региональных органов власти и государственных институтов получает особую политико-управленческую предикативность в российской трехуровневой системе властеотношений.

Выявленные проблемы системного характера в действующей модели федерального устройства Российской Федерации (количественное многообразие субъектов РФ, асимметрия правового статуса субъектов РФ, неравномерность экономического развития субъектов РФ) требуют комплексного исследования медиативной роли субъектов РФ как политико-управленческого основания и потенциала в новой перспективной модели российского федерализма и государственного устройства.

Библиографический список

1. Колесников В.А., Романенко Д.Д. Политическая медиация: идентификация содержания // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9, № 1А. С. 180–188.
2. Чиркин В.Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Государство и право 2008. № 12. С. 24–34.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Правовой институт омбудсмена // Полис. 1993. № 1. С. 183–190.
5. Давыдов А.П., Розин В.М. Спор о медиации: Раскол в России и медиация как стратегия его преодоления. М., 2017.
6. Бегаева А.А. Институт медиации – альтернативный способ разрешения корпоративных конфликтов // Предпринимательское право. 2008. № 3.
7. Рюмишин С.А., Юдин В.И. Медиация – социальное взаимодействие в преодолении противоречий и конфликтов через компромисс // Этносоциум. 2015. № 10.

8. *Козюк М.Н.* «Миру мир»: медиативная технология снижения социальной конфликтности в местных сообществах. Волгоград, 2017.
9. *Хиль-Роблес А.* Институт омбудсмена // Городское самоуправление. 1998. № 8.
10. *Выдрин И.В., Эмих В.В.* Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше // Научный ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния РАН. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 71–99.
11. *Гайдук В.В., Лукьянов А.С.* Политическая медиация как новая политическая технология // Вопросы политологии. 2014. Вып. 4(16).
12. *Казаков А.А.* Какой федерализм нужен? // Российская Федерация сегодня. 2005. № 5.
13. Качество и успешность государственных политик и управления. Сер.: Политическая аксиология. М., 2012.
14. *Медведев В.* Опрокинутая пирамида, или Особенности российского федерализма // Сайт фонда Единство Нации. URL: <http://nacidea.ru/text/19908n15.Shtml>.
15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 9502.
16. *Колесников В.А., Пахомов Д.В., Подуруева-Милоевич В.Ю.* Государство и местное самоуправление: ориентиры развития и политический выбор России // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9, № 1А. С. 34–43.
17. *Афанасьев М.А.* Российская элита развития: запрос на новый курс. М., 2009. С. 83–86.