

Не растет кокос

Об исследовании проблем местного самоуправления в России, проведенном Лабораторией муниципального управления ГУ-ВШЭ, рассказывает заместитель декана факультета государственного и муниципального управления, ведущий научный сотрудник лаборатории Юрий Плюснин. Заместитель декана факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ Юрий Плюснин

— Юрий Михайлович, расскажите, как возникла идея исследования.

— Это был проект, который исполнялся по гранту Президента РФ, выделенному на социологические исследования процессов становления гражданского общества в России. Он распределялся через Институт общественного проектирования, и Лаборатория муниципального управления (ЛМУ) ГУ-ВШЭ участвовала в нем в союзе с Общероссийским конгрессом муниципальных образований. Проект, который мы заявили, назывался «Структура муниципальной власти и ее влияние на развитие общественной солидарности и местного предпринимательства».

— Насколько обширным был ваш проект?

— Экспедиции продолжались с ноября 2008 года по май 2009 года. За это время мы посетили 13 регионов. Пять из них изначально были базовыми. К ним относились Калининградская область, которая была нам интересна, поскольку это анклав, Калужская область, которую я исследую с 2001 года по причине ее близости к Москве. Урал был представлен Свердловской областью, Западная Сибирь — Новосибирской областью. Пятым базовым регионом была Костромская область, которая у нас на факультете является в некотором смысле «модельным объектом» для изучения муниципального управления. Это крайне депрессивный регион, с утекающим населением, живущий во многом за счет дотаций. Ресурсов там хватает, но много и управленческих проблем. Но, кроме базовых регионов, мы взяли дополнительно восемь других регионов: Мордовию, Тверскую, Вологодскую, Архангельскую, Саратовскую и Ростовскую области, Краснодарский и Алтайский край.

Для проведения исследований мы задействовали в общей сложности 44 студента старших курсов факультета государственного и муниципального управления. Для студентов это был, с одной стороны, учебный процесс, а с другой — исследовательский, к которому, я считаю, мы их довольно хорошо подготовили.

Полученные результаты мы обрабатывали и анализировали в предельно сжатые сроки — на все про все ушло два месяца. В итоге получилась монография под названием «Муниципальная Россия: образ жизни и образ мысли. Опыт феноменологического расследования».

— Вы действительно относились к этому проекту как к расследованию?

— Монография так названа не для красного словца. Мы, как разведчики, добывали информацию, которая была скрыта и скрывается. Зачастую люди на местах, ею владевшие, даже не подозревали об этом. Мы соотносили то, что добывали, с нормативной базой, по которой должны были бы жить и строиться муниципалитеты. Реальность, как мы и ожидали, сильно расходится с нормативами, а иногда они вообще существуют в «разных мирах».

— Каковы были объекты исследования?

— Мы попробовали исследовать три взаимодействующих актора, как любят говорить социологи, — муниципальную власть, формы гражданской активности местного общества, которые, вообще-то, и должны являться источником местной власти, и местный бизнес, на базе которого должна выстраиваться вся работа местной власти по обеспечению жизнедеятельности сообщества. Исследование было акцентировано на структуру муниципалитетов, так как их формы изначально заданы федеральным законом, их всего четыре — район, муниципальный округ, городское поселение и сельское поселение (есть и пятая, но в реальности представлены четыре). Компетенции и предметы ведения отдельных видов муниципалитетов также определены в виде вопросов местного значения, которые они могут исполнять, и в виде государственных полномочий, делегированных им центром. В целом же можно сказать, что мы работали над весьма не исследованной проблематикой частно-муниципального партнерства.

— Но влияние государства на эти отношения все равно остается значительным?

— К сожалению, это так. Структура местной власти должна была бы определяться местным населением, но исторически она задается центром, и государство рассматривает муниципалитеты как своих представителей на местах. Да и местное население в большинстве случаев придерживается этой же точки зрения. Такой подход создает массу проблем. Скажем, существуют типовые уставы и типовые программы социально-экономического развития муниципалитетов, которые очень широко используются независимо от того, подходят ли они конкретному муниципалитету. В результате местная власть обрастает большим количеством ненужных департаментов, отделов и должностей, которые утяжеляют ее структуру. Но это не единственная причина, по которой программы социально-экономического развития оказываются неэффективными. Дело в том, что модули, на которых они строились, создавались в начале десятилетия с прицелом на бурный, почти экспоненциальный рост. С началом кризиса на исполнение многих программ просто не осталось средств. Руководители муниципалитета не знают, сколько денег им будет выделено в следующем году, а значит, не могут планировать и расходы.

— Как на это реагируют региональные власти?

— Они, в лице губернатора или региональных департаментов, регулярно получающих от него «накачку», занимаются гиперконтролем. Число различных проверок муниципалитетов доходит до двадцати, а то и тридцати в год. И все проверяющие комиссии обязаны найти какие-то нарушения, иначе у начальства возникнет вопрос, зачем они вообще работают. Главы администраций вынуждены отвечать на эти проверки и участвовать в судах. Некоторые за полгода посещают до двадцати судов. А каждый суд — это несколько заседаний, несколько выездов в областной центр, а следовательно, потеря громадного количества времени.

Другой деструктивный фактор — гигантское количество отчетных документов, многие из которых требуют сдать задним числом. Исследования показывают, что только один служащий выписывает до 2000–3000 справок за полгода. Региональная власть повсеместно полагает, что главы администраций обязаны предстать перед нею по первому требованию, хотя законных оснований для этого нет. А тем главам муниципалитетов, которые все-таки стремятся сохранять независимость, губернаторы с большим энтузиазмом вставляют палки в колеса.

— А самому населению и властям, местным и региональным, ваши исследования были интересны? Какое отношение к себе вы почувствовали?

— Мы заранее готовили обращения к местным администрациям, в которых поясняли, с какой целью к ним едем, и просили оказать содействие в исследованиях. В большинстве случаев реакция на местах была положительной. Более того, от нас ждали предоставления результатов исследования, советов по улучшению структуры муниципалитета. Я думаю, это одна из главных причин, объясняющих, почему люди охотно говорили о своих проблемах. Конечно, это случалось не всегда. Некоторые главы администраций, будучи не в силах предотвратить наш приезд, просто избегали любых контактов с нашей исследовательской группой.

— А «потемкинские деревни» вам не попадались?

— Иногда происходило наоборот. Например, глава администрации одного из районных центров в национальной республике запретил местным бизнесменам разъезжать на иномарках, пока мы там работали. Видимо, испугался, что мы решим, что здесь слишком хорошо живется. Но и «показухи» хватает, конечно. Только она теперь на иное ориентирована. Я уже лет десять нахожусь под впечатлением от одного городка в Свердловской области с населением около 6000 человек, который я как-то посетил. Так вот там построены: гостиница, которая никогда не бывает заселена даже наполовину, гигантский автовокзал, обслуживающий единственный междугородний маршрут, и трехэтажная школа, рассчитанная на 63 класса, хотя школьников там едва набирается на 19 классов. Можете себе представить, сколько денег было выделено на все это строительство и как они «осваивались»...

— Какое место в этой печальной картине занимают граждане с их инициативами и бизнес с его социальной ответственностью? Или самоуправление — это по-прежнему слишком диковинное растение для нашей почвы?

— Ростков гражданской активности, которые очень важны для формирования местного самоуправления, практически нет. А те, которые мы все-таки сумели обнаружить, значительно отличаются от того, что обычно принято считать элементами гражданской активности. В малом городе или селе ими главным образом являются библиотеки, которые взяли на себя функцию домов культуры, спортивные клубы и школы, а вернее, учителя, в них работающие. А вот ветеранские и партийные организации показали полную недееспособность. Они ориентированы совсем на другие цели, существуя за счет подачек от государства. Понимают это и сами старики, поэтому самоорганизуются и создают собственные, как формальные, так и неформальные, объединения. Мне известны случаи, когда подобная форма самоорганизации превращается в коммерческий проект, который приносит прибыль и обеспечивает благополучную жизнь целого села.

Самый яркий пример для меня связан с селом Намцы в Якутии, где пять пенсионеров взяли в аренду несколько сотен гектаров угодий, а в центре села построили большую юрту, где проходят все культурные мероприятия. И мнение этого совета старейшин фактически определяет исход выборов главы администрации района — таким они пользуются авторитетом. Это еще и пример того, что местный бизнес не может не быть социально ответственным. Он заинтересован в развитии той территории, на которой возник и работает.

Олег Серегин, Новостная служба портала ГУ-ВШЭ