

28.12.2010 | нг-сценарии

Симон Кордонский, Юрий Плюснин

Обязательства без ресурсов

Опорой местной власти должно стать активное население – где оно еще осталось
Вымороченный мир.

Фото Владимира Захарина
Об авторе: Симон Гдальевич Кордонский - профессор ГУ ВШЭ, научный руководитель фонда "Хамовники"; Юрий Михайлович Плюснин - доктор философских наук, эксперт фонда "Хамовники".

Согласно задумке государственных реформаторов с момента принятия 131-ФЗ в 2003 году местное самоуправление должно было начать победное шествие по стране.

Представим соображения, основанные на «взгляде снизу» – с муниципального уровня. Мы опираемся на собственные наблюдения и многочисленные интервью с муниципальными руководителями и другими местными экспертами, проведенные нами за последние четыре года в 20 регионах России. (С конца 2006 по 2010 год мы провели 43 выезда более чем в 70 городов и районов и обследовали 109 муниципалитетов).

Муниципальное управление – это не местное самоуправление

Сложившийся в ходе реализации 131-ФЗ феномен не является местным самоуправлением по сути. Однако в муниципальных выборах участвуют в основном пенсионеры, служащие разного рода и маргиналы (мобилизуемые претендентами на власть «за наличный расчет»). В общем, в выборах участвует обычно не более трети населения. Выборы, как это ни парадоксально, чаще всего считаются состоявшимися при явке даже четверти избирателей. Активная же часть населения (а это и мелкие предприниматели, и коммерсанты, и наемные работники в частном секторе, и отходники – по нашим приблизительным оценкам, они составляют 20–40% и более процентов в составе всего взрослого населения) по разным причинам местные выборы игнорирует, и поэтому чаще всего выбранная муниципальная власть – не их власть.

Муниципальная власть представляет интересы «народа», под которым – по факту – понимается совокупность групп населения, в той или иной степени зависимых от ресурсов, выделяемых государством и распределяемых этой властью.

Поэтому в действительности субъектом муниципальной власти – «народом» – выступает та часть населения, экономически пассивная, которой государственная власть гарантировала в свое время доступ к некоторому минимуму ресурсов. В так понимаемый «народ» активная часть населения не входит.

Соблюдение государственных обязательств в части обеспечения ресурсами «народа» по умолчанию считается социальной справедливостью. Поэтому муниципальные власти выступают в роли институтов, в основные функции которых входит обеспечение социальной справедливости в части выполнения государственных социальных обязательств – для пассивного («рентного») населения, ядро которого составляют пенсионеры.

Государство, приняв 131-ФЗ, считает, что оно освободилось от какой-то части накопленных за советский период социальных обязательств, передав их муниципальной власти. Однако ресурсы, необходимые для их выполнения, остались в распоряжении государства. Поэтому органы местной власти, выполняя государственные социальные обязательства, имитируют

деятельность органов государственного управления в части распределения не им принадлежащих ресурсов. Сами органы государственной власти, прежде всего региональной, вполне логично, в соответствии с законом, рассматривают органы местного самоуправления как внешние по отношению к себе исполнительские структуры с не до конца ясным статусом. Что позволяет переложить на них вину за невозможность выполнения разного рода государственных социальных обязательств, апеллируя к общему несовершенству законодательства и, в частности, 131-ФЗ.

Таким образом, муниципальная власть не является местным самоуправлением даже по определению. Ведь местное самоуправление предполагает не только и не столько выполнение внешних по отношению к нему социальных обязательств, сколько участие активного населения в мобилизации и распределении местных, собственных ресурсов и самостоятельность в принятии решений по управлению ими.

Неопределенность статуса муниципального служащего

Люди, занимающие должности в системе муниципальной власти, по закону о муниципальной службе являются муниципальными служащими. Их положение определяется соответствующим федеральным законом 25-ФЗ. Введение института муниципального служащего автоматически перевело работников муниципалитетов в статус квазигосударственных служащих (хотя бы уже потому, что государство, а не местное общество определило их статус).

Этот статус вполне соответствует описанной выше реально исполняемой ими социальной функции. Но в то же время остается непроясненным вопрос: кому служат муниципальные служащие. Если они служат государству, выполняя его социальные обязательства, то почему они составляют законодательно зафиксированную отдельную функциональную группу (сословие), а не являются муниципальными государственными служащими? Если же они должны служить избравшему их народу – населению муниципалитета, то вправе ли государство так определять их статус?

Сегодня фактически неопределенный статус работников органов местного самоуправления вполне соответствует их амбивалентной социальной роли – то ли ущербных государственных служащих, то ли избранных той части народа, которая практически полностью зависит от государства.

Разрушение низовой административно-территориальной структуры и нарушение принципов социальной справедливости

Реформа местного самоуправления изменила административно-территориальную структуру страны, причем революционность изменений осталась практически не замеченной ни гражданами, ни самим государством. В ходе реформы деление поселений страны на города и поселки, села и деревни, станицы и аулы в составе административных районов, складывавшееся столетиями, было махом заменено делением на городские округа, муниципальные районы, сельские и городские поселения.

Многие населенные пункты с многолетней историей уездных городов получили подчиненный статус городских поселений. На месте административных районов и в их же границах возникли муниципальные районы с заново заданной функциональной структурой, но по факту сохранившие прежние административные функции, формально ставшие чуждыми. В районах сохранились и многочисленные межрайонные инспекции, и конторы государственных служб, которые теперь оказались полностью выведенными из подчинения

районным властям и никак им неподконтрольными. Десятки территориальных управлений органов государственной власти живут своей совершенно не зависимой от местной власти жизнью. По сути, на низовом уровне общественной жизни создана структура из трех параллельных властей, которые формально не должны пересекаться при исполнении функций управления. Но по факту, сидя на одной территории и управляя ею, они вынуждены это делать. Извлекая из такого положения неудобства и выгоды.

До введения 131-ФЗ страна была (хотя бы по видимости, особенно после распада СССР) административным целым, в котором контролируемые государством ресурсы распределялись сообразно нормам этого целого. Теперь в каждом регионе и муниципалитете складывается свое местное мнение о критериях социальной справедливости при распределении ресурсов в той их части, которая уже не определяется еще сохранившимися нормами социальной справедливости. Региональные и местные добавки к пенсиям и зарплатам чиновников, номенклатурная приватизация земли и местных ресурсов, участие чиновников в разного рода бизнесах привели к даже внешне заметному росту социального неравенства.

Каждый, кто озаботится вопросом, где и как живут главы поселений, а особенно главы районов, будет впечатлен размахом «демонстративного потребления» в виде особнячков с конюшнями и холопами, усадебок, непременно устраиваемых на лучших городских территориях, на горе. В большинстве провинциальных муниципалитетов должности народных избранников занимают по 2–3 срока, а где-то линия не прерывается с советских времен.

Можно сказать, что местные ресурсы, управление которыми было передано региональным и муниципальным властям, теперь используются в основном для того, чтобы обеспечивать сложившуюся в регионах и муниципалитетах социальную дифференциацию и соответственно формы социального неравенства и по большому счету социальной несправедливости.

Муниципальная статистика

Существовавшее до принятия 131-ФЗ многообразие поселений и образов-уровней общественной жизни в них никуда не исчезло, но оно теперь маскировано нормами этого закона. Проблема в том, что в результате местная социальная и экономическая жизнь уже не фиксируется статистикой, более того, не может ею фиксироваться. Ведь конституционно закрепленное раздельное существование государства и местного самоуправления предполагает и раздельное ведение статистики. Но в большинстве местных бюджетов не предусмотрено средств для организации собственной муниципальной статистики. А федерального закона о муниципальной статистике нет.

В глубинке увеличивается социальное расслоение.

Фото Евгения Зуева (НГ-фото)

Возмутительно положение с государственной статистикой, теперь основывающейся в значительной части на «муниципальной статистике», реально отсутствующей, можно проиллюстрировать таким примером. Один из бывших служащих администрации Алтайского края рассказывал нам в ноябре 2007 года, что в краевом управлении сельского хозяйства численность государственных служащих подразделения по племенному животноводству насчитывает 162 человека, хотя уже 15 лет как племенного животноводства в крае нет. Но все эти люди все эти годы занимаются предоставлением соответствующей отчетности.

Получается, что прямое наблюдение остается практически единственным источником информации о том, что происходит в муниципалитетах. Государство своими действиями по наведению порядка породило некоторое многообразие форм муниципальной жизни, но так как это многообразие не следует прямо из произведенных государством действий, то оно и считается незаконными или противозаконным.

Чиновная монополизация местного малого бизнеса

В муниципальных районах и малых городских поселениях местный бизнес в результате действий местной власти по распределению и перераспределению ресурсов монополизировался. Монополистами стали люди, приближенные к муниципальным чиновникам, или сами чиновники в лице друзей, знакомых и родственников. В ходе исследований нам не удалось обнаружить значимые по районным масштабам бизнесы, которые бы в той или иной мере не принадлежали муниципальным чиновникам или не контролировались ими опосредованно.

Государство, создав новые возможности для перераспределения и «пиления» ресурсов, способствовало небывалой прежде (даже в 90-е) дифференциации общества и чиновной монополизации бизнеса на всей территории страны.

Гражданское общество служивых людей

В муниципалитетах сформировались особые местные сообщества, практически полностью контролирующие местную деловую активность, которые мы назвали «гражданским обществом служивых людей». Монополисты – местные чиновники – любыми методами и способами вытесняют из экономической жизни тех потенциальных предпринимателей, которые могли бы составить им конкуренцию. Репрессивная активность разного рода проверяющих направляется этими чиновниками обычно на такие относительно независимые бизнесы. Проверяющие инстанции, выявляя и карая предпринимателей, обычно следуют не из норм законов, так как нарушение этих норм повсеместно, а реализуя общее мнение членов местного гражданского общества служивых людей, пусть и не выраженное в явной форме. Поэтому, с нашей точки зрения, действия федеральных властей, направленные на облегчение условий ведения малого и среднего предпринимательства, обречены на неудачу.

Чем мельче по численности населения и распределяемым ресурсам муниципалитет, тем тотальнее монополизации бизнеса и общественной жизни.

Отношения между местной властью и подразделениями органов государственной власти, расположенными в данном муниципалитете, практически не формализованы. Ни в одном из сотни обследованных за последние годы муниципалитетов не было открытого списка подразделений органов государственной власти и их сотрудников, и практически ни в одном случае не удалось добиться, чтобы местные чиновники представили нас, исследователей, государственным служащим или специалистам, работающим по найму в государственных учреждениях и организациях.

Тем не менее местные и государственные чиновники «лично» всегда оказываются знакомыми и «решают проблемы» по телефону или в непосредственном общении. То есть и здесь присутствует гражданское общество служивых людей.

Отношения между органами местной власти и внешними инвесторами в нашем случае были практически закрыты для наблюдения и исследования.

Ответственный соучастник распила бюджета

Функционирование муниципальной власти, по сути, есть лишь участие в распределении средств федерального и регионального бюджетов. Исчерпание средств этих бюджетов неизбежно вызовет сбой в выполнении муниципалитетами государственных социальных обязательств, вина за которые будет возложена именно на муниципалитеты по той же самой логике, по которой федеральные власти делегировали ответственность за нейтрализацию социальной напряженности в регионах губернским властям.

Однако местная власть и местные бюджеты не имеют ни ресурсов, ни полномочий для решения проблем социальной стабильности. Пополнение средств местных бюджетов должно было осуществляться за счет предпринимательской активности населения. Однако активное население старается обычно держаться подальше от муниципальной власти, от ее выборов и от попыток местного «стимулирования» предпринимательства. Предпринимательская активность населения «уходит в тень», формируя локальные теневые экономики. Эти местные «бизнесы выживания» во многом нейтрализуют угрозы, связанные с тем, что местные органы власти не могут выполнить возложенные на них государственные социальные обязательства. Однако они в силу своего статуса не могут служить основой для расширенного воспроизводства, накапливая и инвестируя капиталы.

Что делать

Нам представляется необходимым прекращение попыток «переломить через колено» местные и региональные власти и силой заставить их действовать так, как предусмотрено законами о местном самоуправлении и нормативно-правовыми актами региональной власти, а не как требует реальная жизнь. Эти попытки приведут только к увеличению количества государственных чиновников, исполняющих репрессивные функции.

Возникшая в ходе реформы местного самоуправления некая новая реальность нуждается, с нашей точки зрения, не во втискивании ее в нормы существующих законов, а в пристальном наблюдении и изучении уже сложившегося многообразия социальных, экономических и территориальных форм организации поселенческой жизни.

Не может быть единообразной системы местного самоуправления для огромной страны, системы, пренебрегающей географическим, этническим, политическим, культурным и экономическим многообразием жизни в городах и селах Российской Федерации. Кроме того, в значительном числе поселений, где уже нет или в скором времени не будет активного населения, вовсе не имеет смысла выстраивать местное самоуправление. Для таких выморочных поселений должны быть отработаны формы государственного управления.

Формирование усилиями государства местного самоуправления нельзя рассматривать изолированно от естественной, многовековой, эволюции системы расселения, от давно устоявшегося административно-территориального устройства страны, от исторически сложившейся экономико-административной дифференциации на поселения федерального, регионального и местного значения (но практически, за исключением поправки о ЗАТО, неучтенной в 131-ФЗ).

Для того чтобы сформировать адекватную местным и региональным особенностям систему местного самоуправления, необходимо прежде всего перейти от нормативного языка, на котором рассуждают эксперты и чиновники, к языку, описывающему то, что сейчас происходит на местном и региональном уровнях. Для выработки этого языка необходимо эмпирически исследовать местные экономики, местные гражданские общества служивых

людей, отношения между ними.

Но прежде всего основываясь на данных уже проведенных исследований, мы считаем, что необходимо освободить муниципалитеты от выполнения государственных социальных обязательств.

Мы считаем, что основной функцией муниципальной власти после освобождения от необходимости выполнения государственных обязательств должно стать развитие местного предпринимательства. Именно предпринимательства, которое на местах всегда социально ответственно. Потому что вынуждено таковым быть в силу законов организации местной жизни. Для этого важнее всего, чтобы функционеры местной власти получили легальную возможность самим участвовать в бизнесе.

Опорой местной власти должно стать активное население – там, где оно еще осталось. Там, где его уже нет, где развитие бизнеса невозможно в силу демографических факторов или состояния ресурсной базы, необходимо только выполнение социальных обязательств, и управление там должно осуществляться исключительно органами государственной власти. Здесь должны быть ликвидированы муниципалитеты и восстановлено государственное управление поселениями и жизнью в них. материалы: Независимая Газета © 1999-2011

Опубликовано в Независимой Газете от 28.12.2010

Оригинал: http://www.ng.ru/scenario/2010-12-28/15_resources.html