

ЛУЧШЕ НЕ ТРОГАЙТЕ

Местное самоуправление развивается там, где влияние государства на муниципалитеты сведено к минимуму

Заявление президента РФ Дмитрия Медведева о новых принципах распределения доходов (на заседании президиума Госсовета в Хабаровске в ноябре) — «субъектам и муниципалитетам денег на реализацию всех полномочий не хватает» — вызвало в обществе немалый резонанс. Дискутировать есть о чем: муниципальная реформа в России идет уже несколько лет. За это время у местного самоуправления ресурсов больше не стало, зато муниципии обросли новыми социальными полномочиями. О том, изменится ли муниципальная политика в России, мы беседуем с профессором Высшей школы экономики доктором философских наук Юрием Плюсниним.

— Юрий Михайлович, какими инструментами для развития сегодня обладают муниципалитеты, учитывая, что большинство из них являются дотационными? Можно ли вообще говорить об эффективности управления в том или ином населенном пункте, если ресурсы столь ограничены?

— Управление эффективно там, где само местное сообщество создает власть — самоуправляется — и контролирует отношения с государством. Таких муниципий совсем не мало: по нашей оценке на выборке из 120 обследованных муниципалитетов около, 7 — 10%. Почему кажется, что их нет? Потому что власть до них не дотягивается, и они для нее не актуаль-

ны, с них нечего собрать, на раздачу к ним ничего не поступает. Потому они для власти отсутствуют. Зато самоуправляются вполне эффективно. Большинство рады, что они такие крохотные и незаметные. А в России 30% населения живет в селах, плюс процентов 20 в малых городах. Там кое-где практикуется даже самообложение, по сути — единственный самоуправленческий налог. В крупных городах ввести самообложение просто невозможно, но при этом считается, что именно там осуществляется эффективный менеджмент. И ориентируемся мы на большие муниципалитеты, когда говорим о развитии самоуправления, хотя живет в них всего лишь четверть населения страны и никакого реального самоуправления там не бывало.

Есть муниципалитеты, которые мы называем политизированными (термин Симона Кордонского — профессора Высшей школы экономики — Ред.). Здесь местные власти играют в политику и иногда удается иметь кумулятивный эффект и успешно организовать управление местным обществом и местным хозяйством. Но есть большая опасность заиграться. Надо иметь какую-то спецброню против региональной администрации, не то придавят и замнут всякую эффективность. Почти все пытаются броней выставить своих людей в региональном Заксобрании (политическое лобби) или стать частью очень крупного бизнеса, который «крышует» против губернии с федераль-



ного уровня. Тут риски большие, и ресурсы тоже немалые. Где губернаторы внятные, там дело в таких муниципалитетах идет. Они даже имидж региону создают. Есть еще одна — две формы организации муниципальной власти, способные дать эффект на местном уровне, но пока они либо неразвиты, либо сильно задавлены.

ЭФФЕКТ ИЗОЛЯЦИИ

— Я правильно понял, что идеальная муниципалитет живет вдали от государства, вне его попечения?

— Реальное местное самоуправление бывает лишь тогда, когда нет дополнительного ему государства. Здесь ключевое слово — дополнительное. Институт управления имеет одну природу и две формы — форму института самоуправления и форму института государства (раньше был институт вождества — форма переходная). Формы дополнительные друг другу и не могут функционировать параллельно — одна другую репрессирует. Если не хотите государства — получите анархию как совершенную форму самоуправления.

В условиях тотального ресурсного контроля, в первую очередь бюджетного, проявить себя могут только те, на кого махнули рукой, кто оставлен на произвол судьбы в силу хотя бы географической удаленности от центров власти. По моим наблюдениям, эффективность управления возрастает там, где внешних источников финансирования, а особенно разного рода дотаций и субсидий, недостает для жизни. В таких муниципалитетах ресурсов мало, они их сами должны добывать, сохранять (защищать), перераспределять — поэтому они вынуждены развивать настоящее, не искусственное местное самоуправление. У нас же половина территории страны находится в относительной пространственной изоляции. Даже в моей любимой Костромской области, а это у нас в Лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ модельный российский регион, из 24 районов около двадцати полуизолированы или почти изолированы. А это всего 600 километров от Москвы, а не 7 тысяч, как в Сибири. Такие же примеры мы найдем в Ивановской, Свердловской и даже в Московской области. Возьмите, к примеру, Можайский район. Там даже некрупных производств нет, властям рук не хватает им заниматься, вот он и развивается потихоньку, но сам.

— То есть точка опоры для такого развития — активные местные сообщества?

— Для двух третей городов страны, преимущественно малых, точка опоры — это общественная активность местных сообществ, которая есть реально и очень велика, но которая для

власти отсутствует — и для местной, и для федеральной. Власть везде ищет гражданской активности. Понятно, почему ищет, — это же главный внутренний противник, а его всегда надо иметь. Государство у нас самопроизвольно и незаметно преобразуется в корпорацию, а по закону и форме продолжает оставаться социальным. Социальное государство может найти социальную активность общества, а если ее нет, то создать (советский пример — комсомол). Корпоративному государству нужна гражданская активность. Но таковой пока нет. И создать не получается. Хотя, если сильно постараться, то создадим. Это выгодно — обменными отношениями можно заменить патерналистские. Затраты сильно уменьшатся.

ПЕРЕДАЙ НИЖЕ

— Муниципальная реформа ведь по сути направлена именно на создание среды, где активные сообщества будут появляться.

— Я считаю, но это только мое мнение, что истинные цели муниципальной реформы отличаются от заявленных. У государства как социального института никогда не может быть цели развития местного самоуправления. Имеет место другая цель: передать муниципалитетам социальные обязательства, скинуть социальное бремя, возложенное государством на себя столетие назад (а частью и отнятое им у института церкви). Европа после кризиса 1973 года принялась подспудно искать пути, каким образом сбросить с себя уже непосильное социальное бремя. Россия задумалась над этим перед развалом СССР и сразу после него.

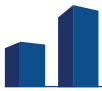
И там, и здесь один и тот же механизм — отдать значительную часть полномочий вниз, но для этого надо отделить этот низ от государства. Вот и есть институт государства, а есть институт местной власти. Потом придумаем супер-институт «публичной власти», якобы объединяющий всякие виды и уровни власти. При этом государственные полномочия передаются, у муниципалов их уже около сорока, а ресурсы-то не передают. Ресурсов нет. Задача не стоит ресурсы передавать. Задачей является отдать необеспечиваемые обязательства. Поэтому цель реформы не в развитии местной демократии и вовсе не в росте самоорганизации местных обществ, а в том, чтобы найти хитрый (чтобы люди не сразу заметили, распознали) способ сброса социальных обязательств. Поэтому что социальное государство как проект изжило себя. Проекту чуть более ста лет, но он уже старый.

Простая мысль, а далеко немногим приходит в голову: зачем индустриальному государству-нации нужно было (в конце XIX — начале XX века) ▶

В России

30%

населения живет в селах, плюс еще 20% — в малых городах. Большинство рады, что они такие крохотные и незаметные

**ЮРИЙ ПЛЮСНИН**

Профессор Высшей школы экономики, доктор философских наук
«По моим наблюдениям, эффективность управления возрастает там, где внешних источников финансирования, а особенно разного рода дотаций и субсидий, недостает для жизни»

государственное образование и здравоохранение? Ответ же столь очевиден и прост: трудовой ресурс должен быть профессионален (а для того обучен профессии) и функционален (потому должен поддерживаться в работоспособном состоянии максимально продолжительный срок службы в качестве индустриального винтика). Но когда государство-нация перестает быть индустриальным, зачем ему содержать государственное профессиональное образование и государственное здравоохранение? Незачем. Вот это мы и видим. И процесс происходит помимо благих пожеланий или искренней активности чиновников самых разных уровней. Те же ответы получите, если спросите про собес и пенсии. Тут, правда, сложнее, но логика развития одна.

— Вероятно, ситуация изменится, когда будут изменены принципы распределения доходов.

— Нет никаких оснований ожидать изменений муниципальной политики. Более того, поскольку социальные обязательства нужно будет сбрасывать еще интенсивнее, быстрее, то скорее будет происходить централизация финансов. Возможен и кажется реальным вариант сброса части финансовых ресурсов на региональный уровень, но это совсем не будет означать их перераспределения муниципалитетам. Могут чуть получить областные города, а собственно народ не получит ничего.

У местной власти уже и так запредельное количество полномочий, в том числе и государственных. Большинство их финансово не обеспечено, и никогда не обеспечивалось. И дальше никто не думает выделять деньги на исполнение полномочий. Зато местная власть получит (и уже где-то получает) новые экзотические полномочия — уже с регионального уровня. Такие новые полномочия не только законодательно не установлены, они вводятся, несмотря на закон. Вот, например, кое-где (знаю где) региональные власти решили отказаться от содержания памятников культуры и втихую — путем откровенного обмана наивных во многих таких вопросах муниципальных руководителей — передать их на баланс муниципальных районов и даже сельских поселений. Представьте, что памятник регионального или даже всероссийского значения передается на баланс сельского поселения, у которого собственных доходов 200 тыс. рублей, а весь бюджет 1 — 2 миллиона. Как его содержать? Но выходит приказ губернатора, поступает распоряжение региональной администрации — и вот ретивые, но в большинстве своем робкие (не хочу сказать трусливые, хотя просится) берут под козырек, исполняют, часто не понимая того, что за носу они в результате получают. Единицы среди них дают отпор — причем они могут это делать совершенно законно.

БЕЗ МОТИВАЦИИ

— Какие налоги нужно передать в ведение городов и районов? Почему в российских МО не могут ввести налог, например, на продажу колы, как это происходит в США?

— Очевидно, что налог на предпринимательскую деятельность должен быть местным, как это было раньше. Кажется, нынче у нас муниципалитеты никаких налогов самостоятельно ввести не могут, да и сборов тоже, кроме единственного — самообложения. Но на самообложение народ идет крайне неохотно. Только там, где живут без верхней власти и без распределяемых ресурсов. Потому идут неохотно, что, во-первых, условий нет: не приперло, а когда приперёт, так самообложатся по полной и при полном согласии. Во-вторых, преимущественно наше население — пенсионеры и бюджетники, они же все сплошь льготники; у льготника психология, перпендикулярная мотивации самообложения: он получить хочет, а не отдавать. Либо это активные люди, которые к власти никак, да и для власти они никто. С какой стати они самооблажаться будут? Только если надавят и попросят. Ну так это уже не самообложение, а мзда, подачка. К ним и власть местная, и



бюджетники-пенсионеры так и относятся как к людям, с которых надо вытребовать подачку. Все же местные бюджетники-пенсионеры в союзе с властью — это целый кагал рэкетиров для активных людей. Предприниматели и отходники чувствуют себя обязанными поделиться — а при этом они понимают, с кем они делятся заработанным тяжким трудом — с теми соседями, кто нередко уже и так сидит у них на шее как льготник, а нередко он же и бездельник. У нас же две трети населения в стране льготники! Представьте, что каждый из тех, кто сам добывает себе корку хлеба с маслом, подкармливает еще двоих-троих нахлебников. Что сделаешь — социальное государство. Но не слишком ли много развелось нахлебников? Да еще азарт у них развился за 20 последних лет (в советское время льгот было существенно меньше). Бисмарк, отец социального государства, писал как-то между прочим (и не найдешь сейчас, где писал), что если поставить перед человеком корыто, получишь свинью. Многие проблемы сейчас на муниципальном уровне растут от этого корыта — во всех социальных государствах.

Мы считаем, что самым важным законодательным актом, способным резко активизировать предпринимательскую активность на местном уровне, должно быть разрешение легально заниматься бизнесом местным чиновникам, включая глав поселений, районов и округов. **Это будет способствовать снижению их давления на местный бизнес, которое во многом обусловлено тем, что они вынуждены либо бизнесом заниматься нелегально, либо быть коррупционерами.** Ведь во власти на местах давно не осталось ни романтиков, порожденных демократией, ни личностей, желающих только покомандовать. Все прагматики и люди деловые. Ну и разреши им дело свое делать. Не в ущерб управлению — он ведь не сможет уже давить ни прямыми конкурентами, поскольку все на виду будет, ни даже других предпринимателей — он с ними в одной лодке. Но на время он приставлен еще и к общественным обязанностям. Такая административная разверстка, как было в XVIII—XIX веках: ежели к сословию купцов относишься, то неси и управленческие повинности по очереди. Иные шалили, наглели, это известно, но зато после окончания полномочий годами сидели в приказной избе на цепи и являли хороший пример остальным. Потому большинство управлялось все же ответственно и эффективно.

— В каких странах опыт развития местного самоуправления может стать неким образцом для России?

— Развитие местного самоуправления везде — фикция. Везде политическая ситуация одина-

кова. Все социальные государства посматривают друг на друга, ожидают, кто первым сделает очередной шаг к сбросу обязательств. Изучают опыт. Почти везде плохой и негативный. Ждут — это почти сюрплас (положение велосипеда на старте – Ред.) в велогонке на треке: кто первый рванет — у того первого и рванет. Зато остальные кинутся вслед и могут проскочить пожар, запаленный недовольными.

— Как понять, насколько грамотно реализуется управление? Представьте: приехали вы в незнакомый город — на что обратите внимание?

— Главный критерий — удовлетворенность населения. Если люди чувствуют, что сыты, то власть удовлетворяет их. Удовлетворить нужды жителей — основная задача местной власти. А нужды простые: вывезти мусор, отремонтировать дороги и крыши, привезти дрова и воду. **Люди же сейчас везде в целом материально обеспечены, разных штучек (холодильников, компьютеров, машин) у всех столько же, не меньше, чем у жителей лакомого Запада.** В этом отношении мы уже сравнялись, даже в селе. А вот инфраструктура, обеспечение тем, что сам или не сделаешь, не купишь, или не сможешь поддержать в состоянии, — она провалена, здесь шалят. То обанкротят коммунальные структуры, то продадут два-три раза. А это ведь самые необходимые услуги — обеспечение водой и водоотводом, благоустройством. Когда я со студентами приезжаю в незнакомый город, чтобы исследовать его, мы в первую очередь обращаем внимание на свалки, на то, как организован вывоз мусора, есть ли и какие общественные туалеты, каковы канализация и водопровод. Собственно, по этим незамысловатым критериям мы и проводим замеры эффективности управления.

— У Минрегионразвития свои критерии.

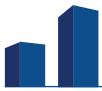
— Критериев у них много, кажется, около шестидесяти. Но из них две трети как критерии эффективности власти абсурдны и к оценке эффективности никакого отношения не имеют. Например, когда власть полагает, что рождаемость и смертность зависят от эффективности управления, это смешно. То же касается тарифной политики. Смешно оценивать сельское поселение, исходя из уровня смертности и тарифов.

ИЗБЫТОЧНАЯ ФУНКЦИЯ

— Насколько полезно вводить должность сити-менеджера?

— Иметь институт сити-менеджера в небольших поселениях бессмысленно. Это избыточная функция. А ведь они только отошли от системы двоевластия, когда по сути одним ►

Самым важным законодательным актом должно быть разрешение легально заниматься бизнесом местным чиновникам, включая глав поселений, районов и округов



поселком управляли и глава района, и непосредственно глава поселка. Они даже базировались в одном месте, на общей территории, которую никак поделить не могли. И вот снова появился ненужный институт. Да, наемный управленец безусловно нужен в Екатеринбурге или Новосибирске, более того, эту должность можно ввести в районах региональных столиц, где проживает по 200 — 300 тыс. человек (то есть во главе города один человек, а наемники работают в подразделениях этого города), но не в маленьких административных образованиях.

Был я в Свердловской области, в Верхотурье, там не более 7 тыс. населения, преобладают деревянные строения, плюс к ним школа, автовокзал и баня. Зачем там сити-менеджер? Он, кстати, как и глава городского округа, наотрез отказался со мной встретиться. Зато я познакомился с председателем местной ассоциации предпринимателей. Интересный собеседник. И случайно узнал, что фактически он округом и руководит, косвенно, конечно. То есть сити-менеджер в таком округе, как Верхотурский, номинальный. Зато есть реальный хозяин. И это хорошо. Хозяин — всегда хорошо. Если только он не исполняет роль хозяина, на самом деле зайдя сюда пограбить.

Другой пример — тоже из недавнего наблюдения: на Камчатке есть Быстринский муниципальный район, по площади чуть ли не с Европу. А живет там в двух поселках всего 2881 человек. Так вот под давлением региональной власти им пришлось нанять сити-менеджера. Сейчас он как умеет ведет хозяйство, а у главы района, он же одновременно глава поселения, который сидит уже третий срок и обладает приличным опытом, остались только функции японского императора.

Яснее всего вред института сити-менеджмента в небольших муниципалитетах проявился в Алтайском крае. Один из таких глав администрации на мой «наивный» вопрос, как же он может считать себя главным, если его нанял на работу всенародно избранный глава района, с ухмылкой ответил: «Вы же должны понимать, у кого деньги, тот и крутит», — и тут же продемонстрировал нам образец пренебрежения к «хозяину». С точки зрения идеи развития местного самоуправления, это возмутительно. А вот с точки зрения укрепления государственности («выстраивания вертикали власти») очень даже целесообразно. Если хотите, как-нибудь расскажу подробнее о всей прелесть и гениальности этой иезуитской ситуации. У нас вообще, как я нередко замечаю, есть такие гениальные управленческие находки. Раскрывая их, впадаешь в восторг от изумительных придумок власти.

— Так надо было прописать в законе оптимальные условия для введения этого института.

— А может, и не надо. Это с какого институционального уровня посмотреть. Здесь не только про масштабы территорий нужно говорить, есть проблемы разделения ответственности между двумя главами. Нужно ведь, как оказалось, жестко делить функции — на хозяйственные и политические. Так было в советское время: есть секретарь обкома, а есть исполком. В этом смысле показателен и пример деления власти между Чапаевым и Фурмановым: один комиссар, другой командир дивизии. Я в декабре 2005 года на круглом столе Фонда эффективной политики, посвященном проблемам развития восточных территорий России, говорил об этом специально, хотя и туманно: эффективность управления регионами будет выше, если мы перейдем к управлению на «принципах консулата», сиречь введем институт комиссара в дополнение к институту губернаторства. По сути, сейчас к этому принципу управления и вынуждены были перейти, даже на верхних этажах власти. Сити-менеджер в крупном муниципалитете — это ведь тот же народный комиссар, который под дулом нагана обустроивает жизнь города в пожарном порядке. Всенародно избранный мэр в такую позицию не может быть поставлен. Вот иные из них и кобенились, популизмом и переносом управленческого опыта увлекались.

— В каких условиях сити-менеджер будет эффективен?

— Сити-менеджмент хорош прежде всего, а может, и исключительно в стабильных условиях жизни. Как только образуется агрессивная внешняя среда, которая требует мобилизационного управления, институт этот разваливается. Яркий пример — трагедия в Новом Орлеане. Пока среда абсолютно прогнозируема, все стабильно, но как только появилась внешняя и, что важно, — внезапная угроза, произошла полная деструкция управления.

— Профессионалов вообще мало в этой сфере. Вот вы можете навскидку несколько примеров эффективного управления привести?

— Если в целом про Россию говорить, то есть интересный опыт у Барнаула, Перми, Самары, Анапы. Что еще? В Смоленской, Тверской, Архангельской, Мурманской, Ленинградской, Псковской областях, в Карелии ничего не вижу, хотя кое-где там и осмотрено много муниципалитетов. Мы подробно обследовали около 120 — 140 муниципалитетов, из них лишь десять подходят под категорию успешных — один из десятка. Это грустно. ■

Для **2/3** городов страны, преимущественно малых, точка опоры — это общественная активность местных сообществ