

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА
И МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

XI МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

В трех книгах

Ответственный редактор
Е.Г. Ясин

1

Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2011

УДК 330.101.5(063)
ББК 65.012
О-42

ISBN 978-5-7598-0859-6 (кн. 1)
ISBN 978-5-7598-0858-9

♥ Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Ю.М. Плюснин

Государственный университет –
Высшая школа экономики

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ИЗОЛЯЦИЯ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление есть концепт, имеющий нормативно определенные рамки и существующий в законодательном поле [Конституция Российской Федерации, ст. 12; Федеральный закон № 131-ФЗ], однако не имеющий соответствий в реальной общественной жизни [Плюснин, Кордонский, Скалон, 2009, с. 126–129].

В Европейской хартии местного самоуправления и в национальных законах (в том числе в России ФЗ-131, ст. 1) зафиксированы три базовых атрибута местного самоуправления: самостоятельность, ответственность, непосредственность осуществления управления в целях решения вопросов местного значения в интересах самого населения. Однако ни в Европе, ни в России современное местное управление этим признакам не удовлетворяет. Прежде всего потому, что важнейшим условием самостоятельности является наличие бюджетной *самообеспеченности* (шире – обеспеченности собственными ресурсами). Еще в XIX в. В.А. Васильчиков указывал, что самостоятельность заключается в самообеспеченности. Есть собственные доходы местного общества – есть и самостоятельность и самоуправление. Но все хорошо знают, что обеспеченность бюджета местных обществ за счет собственных доходов составляет в среднем не более 30% (при всей межстрановой вариативности этих средних значений – от 80% в Германии до 30% в России и 12% в Великобритании).

При этом традиционно главнейший и исторически первый собственный источник доходов местного общества – самообложение граждан, столь привычное еще в конце XIX в., составляет сейчас даже в сельских обществах России доли процента доходной части бюджета. Например, на Русском Севере в Мезенском районе Архангельской области, где самообложение традиционно и сохраняет свое значение до сих пор в силу изолированности многих сел, по моим наблюдениям, в 2006 г. в селе Вожгора оно было установлено в размере 100 руб. в год на семью, что в сумме давало бы более 10 тыс. руб., но в реальности люди сдали не более 4 тыс. Таким образом, доля самообложения составила всего

154
около 5% даже относительно суммы поступлений от одного из налоговых источников в этом селе: налога на доходы физических лиц. А в целом она не превысила и процента.

Если ранее, в «имперский период» и в «демократические» 1990-е гг. вплоть до середины 2000-х, местные общества располагали, кроме финансовых, еще и иными ресурсами (в основном натуральные природные ресурсы и, реже, добровольные трудовые повинности), то на современном этапе развития местного самоуправления в России нефинансовые ресурсы совершенно утратили свое значение. Так что, самообеспеченность, как финансовая, так и нефинансовая, фактически невелика, а в селах близка к нулю.

Местное самоуправление предполагает и *ответственное управление*: органы местного самоуправления ответственны за результаты своей деятельности (см.: ФЗ-131, гл. 3, ст. 17, гл. 10 ст. 70–78). Между тем, реальной ответственности местных органов власти вовсе не существует. Глубоко эшелонированный региональный государственный контроль местного управления не только прописан в нормативно-правовых актах на федеральном и региональном уровнях (в том числе в ФЗ-131, гл. 4, ст. 21), но на практике дополняется массивным и мелочным контролем как со стороны прокуратуры, так и многочисленных управлений обоих уровней государственной власти. К примеру, совсем недавно губернатор одной из депрессивных областей своим распоряжением создал в администрации новый контрольно-репрессивный институт: департамент финансовых инспекторов-надзирателей числом 30 человек, по одному на каждый муниципальный район (24) и городской округ (6).

Управления *непосредственного* или «через самостоятельно населением избранные органы местного самоуправления» фактически не существует. Несмотря на формальную выборность местной власти, сами ее представители повсеместно ассоциируют себя с низовым уровнем государственной власти. И региональные государственные органы относятся к местной власти именно так [Плюснин, Кордонский, Скалон, 2009, с. 143–144]. Редкие заявления о самостоятельности и попытки ведения сравнительно независимой политики вызывают сильнейшее раздражение в региональных администрациях (мы это наблюдали в наших исследованиях в 2009 г., что зафиксировано в интервью с несколькими «независимыми» главами городских поселений и округов; среди десятка руководителей муниципальных районов таких не было совсем). Само стремление к непосредственному принятию решений населением (на сходах или территориальных собраниях) активно подавляется администрацией, которая должна по закону только приветствовать любые формы гражданской ак-

тивности населения (к примеру, мы наблюдали, как в одном из городских округов Свердловской области, где территория округа покрывает территорию прежнего административного района, попытки жителей сел реализовать решения, принятые на территориальных сходах, встречали неизменное сопротивление администрации округа). Аналогичная ситуация наблюдалась и в тепер уже бывших округах Калининградской области, где жители курортных городков и поселков встречали сопротивление своим территориальным инициативам со стороны местной администрации.

Имеются ли все же условия для *реального развития* местного самоуправления? Да, они есть и при определенных условиях реализуются в практике общественной жизни, по крайней мере в России.

Когда местное самоуправление становится самостоятельным? Когда основу самообеспеченности образует самообложение граждан (точнее, жителей) и/или натуральные ресурсы. Но это достигается при выполнении двух обязательных условий. Первым является жесткая нехватка поступления ресурсов из внешних источников (преимущественно финансовых средств). Такое возможно, когда ресурсов не хватает не только на срочное обеспечение физических нужд местного общества, но даже на текущее управление. Именно эта ситуация характерна для значительной части небольших муниципалитетов в стране – сельских и городских поселений. Собственный бюджет в таких российских поселениях составляет в среднем, в пересчете на одного жителя, всего до 30–50 руб./в месяц (до 1 евро в месяц на человека). Например, в небольших сельских поселениях в европейской России сумма налоговых поступлений составляет около 100–150 руб. в год с человека (обычно земельный налог). А на содержание сельской администрации из 3–4 человек тратится до 500 тыс. руб. – деньги поступают из регионального бюджета (содержание администрации обходится в 7 раз дороже, чем собирается всех местных налогов).

Такое положение наблюдается повсеместно и потому одного первого условия недостаточно. Должно еще выполняться второе условие: пространственная изолированность местного общества, обусловленная «уходом» государства и потому перерастающая в территориальную изоляцию и изоляционизм. Местные общества начинают жить «вдали от государства» и вне его – эта практика становится распространенной с середины 1990-х гг. Сходит на нет не только

государственная социальная политика, но исчезают и любые формы административной практики. Утрачивается внешняя зависимость от муниципального района. Местная власть и жители не делают ставку на помощь сверху и рассчитывают лишь на самообеспечение.

156

В такой ситуации управление становится ответственным, поскольку «верхняя» власть не заинтересована в отъеме ресурсов – их нет, – а «нижняя» власть не связана обязательствами субсидируемого субъекта. Когда ресурсы крайне ограничены, а их источником являются сами жители (при налогообложении и передаче части материальных ресурсов в общественное пользование), то местное общество начинает жестко контролировать использование ресурсов. Общество не заинтересовано в том, чтобы ресурсы были изъяты и централизованы. Этому как раз способствует пространственная изоляция. В таких условиях местная власть находится под жестким контролем местного общества, особенно ее активной части – предпринимателей и работающего по найму населения. Рентная же часть населения – бюджетники и пенсионеры – не определяют социально-политическую активность, поскольку являются ограниченными получателями ресурсов (которых нет) и не консолидированы (делить нечего).

Где реально имеет место такая ситуация? Реализуется она в небольших по численности муниципалитетах, при ограниченности контролируемых и распределяемых ресурсов и сопряжена с пространственной изоляцией. Ресурсы «сверху» не доходят, да и государственная власть «не дотягивается»: дотаций и субсидий нет, но нет и изъятий. В такой ситуации, близкой к реальной пространственной изоляции, в России находятся до 40% муниципалитетов. Большинство из них – небольшие сельские поселения, а также муниципалитеты, созданные в малых городах.

Длительное проживание в условиях изоляции и ресурсной ограниченности – в условиях, когда государственная власть на местах по факту отсутствует – создает хорошие предпосылки к реальному самоуправлению. Едва только оно складывается и начинает сколь-нибудь продолжительно функционировать, возникают тенденции к защите самоуправления от внешних посягательств. Поскольку изолированное местное общество хозяйственно (и частью экономически) самостоятелно, социально замкнуто, но политически беспарно, единственный механизм сохранения ресурсной независимости – это изоляционизм, поведение, направленное на усиление и укрепление изолированности местного общества за счет социальных и символических, а иногда и практических механизмов. Развивается соответствующее поведение, направленное на исключение внешних связей и зависимостей. Распространяясь первоначально на хозяйственную и экономическую деятельность, изоляционизм очень скоро захватывает и местную политическую жизнь общества. На основе пространственной изоляции как следствие действия механизма изоляционизма формируется территориальная изоляция.

157

Именно такое развитие событий мы наблюдали в 1990-е гг., годы коллапса и «ухода государства». Российское государство, отказавшись от регламентаций хозяйственной деятельности, ушедшее из местной экономики (прекратив ее контролировать), из социальной политики, и даже отойдя от вопросов организации политической жизни на местном уровне, более всего «преуспело» в своем уходе в сельской местности. Именно в сельской местности, особенно на Русском Севере и просторах Сибири, уже с начала 1990-х гг. стали складываться ростки реального самоуправления. Местные общества в малых городах стали переходить к реальному самоуправлению в силу полного развала экономической жизни и отсутствия условий для организации новых, срочных моделей хозяйственного жизнеобеспечения. Однако наличие здесь значительной доли «рентного населения» (до 30% пенсионеров и до 40–50% бюджетников), доходы которых целиком зависели от государственной политики, не позволили реализовать самоуправление в полном объеме.

Изоляционизм как механизм жизнеобеспечения в условиях жесткого ресурсного дефицита стал характерен для сельской местности в России, по моим наблюдениям, уже к 1994 г. [Плюснин, 1995]. Он оказался усилен (усугублен)

этнической составляющей. Это наиболее ярко проявляется в республиках. Во всех двадцати «национальных республиках» так называемые титульные этносы представлены преимущественно сельскими жителями. Существует территориальная этническая сегрегация: в селах живет больше представителей национальных меньшинств, чем русских. В городах, наоборот, живет больше русских, чем представителей меньшинств. В сочетании с лучшим развитием местного самоуправления в сельских поселениях политика изоляционизма со стороны муниципалитетов приобретает этническую окраску. А в условиях ресурсного дефицита такая политика становится сегрегационной. Наши исследования в Алтае-Саянском регионе (Горная Шория, республики Тува, Алтай) продемонстрировали глубокие различия в качестве жизни, структуре занятости, доступе к источникам социального обеспечения между сельскими жителями, преимущественно относящимися к коренным этносам, и городскими русскоязычными жителями [Плюснин, Калугина, Попков и др., 2001].

Таким образом, становление реального местного самоуправления обусловлено ресурсной недостаточностью, пространственной изоляцией и, как следствие, сопровождается изоляционистским поведением, способствуя политике сегрегации. Можно ли считать в этом случае, что развитие местного самоуправления является одной из важнейших задач социального государства?

158

Литература

Плюснин Ю.М. Политика деколлективизации села и ее первые итоги. Социальные проблемы сельского населения северных районов республики Алтай. Новосибирск: ИФПр СО РАН, 1995.

Плюснин Ю.М., Калугина З.И., Попков Ю.В., Соболева Е.В. Концепция устойчивого социального развития Алтае-Саянского экорегиона. Новосибирск, 2001.

Плюснин Ю.М., Кордонский С.Г., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М: ЦПИ ОКМО, 2009.