

«АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ». КРУГЛЫЙ СТОЛ

Круглый стол, организованный редакцией журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», состоялся 11 февраля 2010 г. в Государственном университете – Высшей школе экономики.

На обсуждение были вынесены вопросы:

1. Муниципалитеты и административное деление: селитебные, административные, муниципальные и иные границы, отношения вложенности и субординации.
2. Онтология 131 ФЗ (городские округа, муниципальные районы, городские сельские поселения) и исторически сложившиеся типы поселений. Их отношения и конфликты.
3. Поместное самоустроство и местное самоуправление.

В работе круглого стола приняли участие:

Глазычев В.Л. – доктор архитектуры, заведующий кафедрой территориального развития факультета государственного управления Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, член Общественной палаты Российской Федерации, Председатель Комиссии по региональному развитию;

Глазер О.Б. – кандидат географических наук, старший научный сотрудник Института географии РАН;

Кордонский С.Г. – кандидат философских наук, профессор, заведующий кафедрой местного самоуправления факультета государственного и муниципального управления ГУ–ВШЭ;

Кузнецова Т.Е. – доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института экономики РАН;

Миронова Н.И. – кандидат социологических наук, научный сотрудник лаборатории проблем муниципального развития Института экономики переходного периода;

Никулин А.М. – руководитель НИО «Интерцентр» Московской высшей школы социальных и экономических наук;

Плюснин Ю.М. – доктор философских наук, профессор, зам. декана факультета государственного и муниципального управления ГУ–ВШЭ;

Покровский Н.Е. – профессор, заведующий кафедрой общей социологии факультета социологии ГУ–ВШЭ;

Родоман Б.Б. – доктор географических наук, ведущий научный сотрудник сектора гуманитарной географии Российского научно-исследовательского института природного и культурного наследия им. Лихачёва;

Шиляев Н.Ф. – директор Государственного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Региональный институт управления», директор издания «Регион 86»;

Шомина Е.С. – профессор кафедры местного самоуправления, старший научный сотрудник Лаборатории муниципального управления ГУ–ВШЭ.

Вел заседание круглого стола **Л.И. Якобсон** – первый проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Л.И. Якобсон: Коллеги, я с удовольствием открываю круглый стол на тему «Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление». Наш журнал с самого начала уделяет немало внимания вопросам местного самоуправления, но еще существуют непростые темы, по которым нужно определяться концептуально. Именно поэтому по предложению Симона Гдальевича Кордонского мы решили провести этот круглый стол. В России есть сложившееся административно-территориальное устройство, часто принимаемое как некая данность, и обсуждение проблем также происходит в уже сложившихся рамках. Мне думается, что тема сегодняшней дискуссии позволяет за пределы этих рамок выйти. Позвольте передать слово Симону Гдальевичу Кордонскому.

С.Г. Кордонский: В результате социологического исследования по проекту «Структура муниципальной власти и ее влияние на развитие общественной солидарности и местного предпринимательства», финансируемого частично за счет средств гранта, предоставленных АНО «ЦПИ МСУ» Институтом общественного проектирования в соответствии и в порядке, установленном распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 192-рп «Об обеспечении в 2008 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества», а частично – Научного фонда ГУ–ВШЭ, отчет по которому лежит перед вами, нами были сформулированы вопросы по отношению к тому феномену, который называется местным самоуправлением. Прежде всего у нас возникли сомнения в том,

что действия по реализации 131-ФЗ «О местном самоуправлении» направлены на создание местного самоуправления.

131-ФЗ послужил, с нашей точки зрения, «спусковым крючком». Он вызвал целый вал социальных, экономических, административно-территориальных процессов, зафиксировать которые очень сложно, поскольку нет адекватного понятийного аппарата. Попытки сформулировать такой аппарат – чем мы, собственно, занимались – и предлагаем здесь обсудить, начиная с того, что нормативная реальность организационных форм местного самоуправления вовсе не совпадает с тем, что есть на самом деле. Так, например, наш студент четвертого курса описывал, какие административно-территориальные общности сейчас созданы в рамках 131-ФЗ, и обнаружил, что в Краснодарском крае город Анапа включает в себя 8 сельских округов (такая ситуация не вписывается в 131-ФЗ), а городской округ Новая Земля имеет население 2,5 тыс. человек, что также не совпадает с критериями выделения городских округов 131-ФЗ. Нам кажется, что феномен, который возникает в результате реализации 131-ФЗ, не является местным самоуправлением по сути, как бы мы ни определяли его канонически – либо как общинное, либо как то, что есть, например, в Западной Европе. Наши органы местного самоуправления занимаются в основном заботой о благе народа, как это везде прописано, но только под народом понимается очень ограниченная часть населения – это те люди, которые в той или иной степени зависят от бюджетов разного уровня. Активное население не принимает участия в том, что называется местным самоуправлением, и в основном занимается «отходничеством». Данное явление тоже не было и не является в настоящее время предметом какого-либо исследования, сам феномен «отходничества» в работах последних лет не описывается, хотя примерно половина активного населения большей части территории находится в «отходе» (т.е. уезжают в поисках заработка. – Ред.). Я хотел бы передать слово Юрию Михайловичу, который подготовил сообщение по фактической части нашего исследования.

Ю.М. Плюснин: Поскольку программа была сделана достаточно давно, я готовил сообщение не по территориальной структуре муниципалитета и ее отношению к административно-территориальной структуре, а по вопросу общественной активности населения и содействия ее развитию со стороны местной власти. Что собой представляет эта общественная активность с точки зрения людей и местной власти?

Предлагаю взглянуть с двух точек зрения на эту проблему: с точки зрения власти, т.е. на ее отношение к общественной солидарности, и на то, как реально власть содействует развитию общественной солидарности на местном уровне, и с точки зрения самих людей, их видения того, что собой представляет в реальности общественная активность. Мы исследовали эту проблему комплексно, и сделанные нами выводы были получены в результате выборочных социологических опросов, проводившихся среди населения 10 городских округов, 10 городских поселений, 6 сельских поселений, городских и сельских поселений, объединенных еще тринадцатью районами. Количество людей, принявших участие в массовом опросе, составило

1 235 человек. Так что исследование было достаточно большим и представляется вполне репрезентативным.

Я буду говорить преимущественно об общественной активности, а не о гражданской активности, поскольку действительно гражданской активности очень мало, особенно в провинциальном обществе, а вот с общественной активностью обстоит не так уж и плохо, как многие полагают.

Позиция местной власти может быть выражена в нескольких тезисах. Во-первых, это то, о чем уже сказал Симон Г达尔евич: муниципальное управление вовсе не основывается на местном самоуправлении. Поскольку последнее представляет собой местный уровень государственной власти по факту, то отношение местной власти к вопросу развития общественной активности, которая должна быть основанием для организации деятельности органов местного самоуправления, вполне определенное: местная власть не заинтересована в развитии и содействии развитию такой активности, она скорее заинтересована в достаточно активном, регулярном и постоянном подавлении этой активности. Причем это подавление выражается в двух стратегиях (которые выявляются лишь на уровне экспертных оценок, а не с помощью каких-то формализованных процедур). Первая стратегия достаточно проста: это контроль местной общественной активности и ее удержание на таком уровне, который был бы безопасен для администрации, на котором эта активность может быть легко используема для различных целей, связанных с политическими, административными, а часто с частными интересами. Механизм такой поддержки включает в себя «угнетающую ресурсную поддержку» – то, что мы видим во многих муниципалитетах, когда там выделяется вспомоществование на содействие работе НКО в размере 200 руб. в год на человека и люди считают это вполне приличной поддержкой.

Вторая стратегия представляется более хитроумной, когда какие-то формы общественной активности в начале своего развития подкармливаются и поддерживаются местной властью с целью переориентировать эту активность на иные направления, выгодные кому-то в местной власти. Так, например, активность краеведческую, историко-этнографическую, так распространенную особенно в 90-х гг., переориентируют на активность политическую, и краеведы начинают активно заниматься политической деятельностью, поддерживать какого-то кандидата. И это мы наблюдали во многих муниципалитетах, самый яркий пример – это Вышний Волочек.

Эти две стратегии – всё, чем ограничивается местная власть в своем взаимодействии и поддержке общественной активности. Многие местные руководители на уровне региональной власти, особенно на уровне губернатора, думают, что общественная активность населения является низкой, вялой, слабой. Однако если взглянуть на этот вопрос глазами самих людей, то дело обстоит далеко не так.

Мы предлагали три не связанных друг с другом вопроса, отвечая на которые люди оценивали, какова общественная активность в местном обществе. Два вопроса были косвенные, один прямой. Все три независимых вопроса показали одну и ту же картину.

В ответе на прямой вопрос «Насколько велика общественная/гражданская активность людей?» значительная часть (85%) считает, что население

совершенно неактивно, но в то же время 15% полагают, что активность есть и она достаточно велика, эта активность прямо направлена на преследование различных общественных целей. При этом в данной группе только 2% считают, что имеет место реальное развитие местного самоуправления. Это действительно так, потому что реальное развитие местного самоуправления имеет место в сельских поселениях, причем там, где наблюдается нехватка ресурсов, что хорошо объяснимо.

Второй, косвенный вопрос предполагал оценку индивидуальной активности людей и формулировался так: «Насколько велика готовность людей выступить в защиту своих прав и свобод перед местной и государственной властью?». Распределение весьма похоже: тоже 84% считают, что готовности никакой нет, что люди неспособны защищать свои права, но 12% указывали, что активность есть, НКО существуют и защищают права местного населения в какой-то специфической области. При этом 4% опрошенных считают, что свои права отстаивают, и вполне эффективно.»

Третий, также косвенный вопрос: готовы ли люди защищать природные объекты района? Насколько они готовы? Мы не прямо спрашивали о том, какова ваша политическая активность (т.е. то, что обычно человек подразумевает, отвечая на подобные вопросы), поэтому ответы на него демонстрируют еще более явную картину: респондентов отвечают, что они не видят у населения никакой активности, но считает, что активность достаточно высокая. То есть четверть населения всегда готова. Разве это мало? Много.

Сравним теперь эти ответы с другими оценками. Сколько и каковы общественные организации в городе? Оказывается, их не так мало. В малом городе, в селе, в некоторых средних городах (города с населением более 200 тыс. мы не исследовали) таких организаций оказалось не так уж и мало. При том, что осведомленность людей об их наличии невелика (30% ничего не знают о том, есть ли какие-то организации), все же $\frac{1}{3}$ опрошенных признали, что они про общественные организации что-то слышали. Еще одна треть говорят, что знают конкретные организации, и называют их. Немногие, их всего 5%, сообщают, что такие организации не только есть, но они сами активно участвуют в их деятельности. Их немного, но это как раз тот уровень доли «настоящих буйных», который достаточен для активизации всего населения.

Я подсчитывал все наименования, которые являются именно местными организациями, и те, название которых указали респонденты. Я не учитывал общероссийские (общество охотников и рыбаков, совет ветеранов, инвалидов), политические организации (КПРФ, ЕР) и организации вроде «школьный кружок». Ясно, что какая-то часть организаций повторялась, да и немалая часть организаций выполняет сразу несколько функций – жилищных, досуговых, учебных, т.е. далеко не все организации узкоспециализированные. Всего я насчитал таких организаций 328 в 20 городах. То есть в каждом городе с населением в среднем 50–60 тыс. человек существует до 10–16 организаций – это не так мало. Причем это организации не политические; политических, причем таких, которые решают внутренние, районные проблемы, было названо восемь. Основная часть – это творческие, краеведческие, досуговые, спортивно-туристические и, конечно, садоводческие организации. Данный

факт мне представляется очень важным в том смысле, что это хорошая база для развития гражданской активности населения.

Какова же структура и состав этой местной общественной активности? Какие категории населения включены в эту активность? На что они ориентированы? В анкете, которую мы предлагали в наших исследованиях, был примерно десяток вопросов, которые прямо были направлены на оценки социальной, гражданской активности людей. Все эти вопросы я использовал в факторном анализе, причем в двух вариантах. В первом варианте анализ проводился с учетом так называемых паспортных характеристик, т.е. пола, возраста, уровня образования, семейного положения, резидентности, работы в том или ином секторе экономики. Во втором варианте – без учета этих параметров, чтобы посмотреть в чистом виде, на какие сферы деятельности сориентирована общественная активность людей.

Одним из ключевых для оценки готовности людей участвовать в общественной активности был вопрос о том, готовы ли люди принять добровольное участие в деятельности по благоустройству территории своего района или села. Конечно же, это вопросы, которые предполагают ответы с высокой нагрузкой социальной желательности, поэтому многие люди отвечали «да», и мы это учитывали. При том, что всего 8% сказали, что «нет, этой ерундой я заниматься не буду», а 40% сказали, что пойдут добровольно, без всякого принуждения и дополнительных условий. Это характерологический вопрос, который довольно хорошо дифференцировал группы населения по формам общественной активности.

Кроме того, в качестве контроля мы задавали вопрос: кто самый активный? Конечно же, ожидаемым был ответ: молодежь, местная интеллигенция, пенсионеры. Но оказалось, что респонденты думают иначе. Рассмотрев структуру ответов людей по их самооценкам и соотнеся их с паспортными данными, я увидел, что все совсем не так просто. Если мы берем десять структурных вопросов, характеризующих общественную активность людей, и десяток паспортных вопросов, то выделяется факторная структура из 7 содержательных факторов. При этом 5 факторов из 7 оказываются нагруженными в основном именно вопросами, характеризующими половозрастные, статусные и профессиональные параметры респондентов. Каковы эти основные факторы? Оказалось, что первый фактор, самый нагруженный (14%), легко интерпретируется. Он объединяет вполне определенную категорию людей, занимающихся каким-либо видом общественной активности, – это бюджетницы-активистки, т.е. женщины среднего и старшего возраста, в основном местные жительницы, с высоким уровнем образования, служащие в государственном секторе. Они активно участвуют в разных общественных организациях, хорошо осведомлены о подобной деятельности, готовы принять в ней участие, причем в любых ее видах, в том числе и в уборке мусора, и при этом уверены, что и другие жители активны в той же мере. Эта категория респондентов в высокой степени удовлетворена деятельностью местных органов власти (хотя многие респонденты из этой выборки как раз, наоборот, не удовлетворены).

Второй фактор с нагрузкой 12% объясняемой дисперсии противоположен первому. Его образует иная категория населения, с иными обществен-

ными установками. Это в основном *пассивные пенсионеры*, коренные жители, преимущественно жители малых городов и сел, которые всю жизнь прожили в своем городе и считают, что активность людей в защите своих прав невелика, что они неспособны защищать свои права и не готовы выходить на площади. Соответственно, эта группа не готова и предпринимать никакой активности. В этом смысле содержание фактора противоречит общераспространенным представлениям людей, что пенсионеры являются активной общественной силой.

Третий по значению фактор (9% дисперсии), с моей точки зрения, наиболее любопытен. Он позволяет выделить особую категорию населения, которую никто не рассматривает, тем более в качестве общественной силы. Интерпретировать ее можно как *работяги-идеалисты*. Это мужчины разного возраста с невысоким уровнем образования (среднее и среднее специальное), которые работают в частном секторе, как правило на материальном производстве, транспорте. Это идеалисты-мечтатели, они признают важность гражданской активности, готовы принимать активное участие в различных видах общественной деятельности. Анализируя этот фактор, я вспомнил мое исследование десятилетней давности скрытой социальной напряженности в Новосибирске, в ходе которого обнаружил, что одна из самых активных групп, которые будут давать основной вклад в рост латентной напряженности, – это как раз промышленные рабочие, причем с низким уровнем образования. Здесь мы видим ту же самую ситуацию.

Четвертый фактор содержательно не так интересен. Он объединяет категорию *низкостатусных женщин из производственного сектора с низким уровнем образования, нуждающихся*, т.е. жителей городских округов, озабоченных проблемой выживания, которые считают, что не нужна никакая активность, а власти и НКО нужно решать только экономические проблемы.

Достаточно соотнести представление людей о том, какие категории населения имеют самую высокую и самую низкую активность, с тем, что собой представляют их реальные самооценки, и становится очевидным несоответствие. Самооценки людей в большей степени определяются их жизненным опытом, нежели являются результатом проекции представлений, почерпнутых из СМИ.

Факторный анализ, очищенный от влияния «паспортных» параметров, показал, что выделяются всего лишь четыре фактора, объясняющих 60% дисперсии. Первый фактор прямо соответствует уже описанному первому фактору по содержательным параметрам – это люди, готовые к любому виду активности, чья активность носит конструктивный характер. Это то, что мы видим и ожидаем увидеть.

Второй – это фактор малых муниципалитетов, специфическая активность жителей малых городов, которые (что очень важно) готовы к общественной активности на благо своего общества: к работе по уборке мусора, благоустройству населенного пункта, но не считающих, что все население готово и желает отстаивать свои права и свободы. Это население тех малых муниципалитетов, где реально есть местное самоуправление, где люди используют единственный настоящий инструмент налоговой политики – самообложение.

Третий фактор – активисты-правозащитники. Это мужчины и женщины, готовые участвовать в любых акциях по защите своих прав, при этом акцент они делают на расширении прав местных сообществ, отдавая приоритет экономическим проблемам, а не социальным.

А четвертый фактор невелик по значению, но ортогонален третьему, – это также активисты, но активисты негативной направленности, это борцы за «правильную» социальную политику на местном уровне.

Такая факторная структура общественной активности представляется мне интересной и позволяет делать нетривиальные заключения о реальном содержании общественной активности в провинции. Полученные данные показывают, что у нас имеют место две противоположные позиции – власти и населения. Реальность, которую мы видим по самооценкам людей, не соответствует ни представлениям власти, ни той деятельности власти, которую эта власть осуществляет в отношении своего же местного сообщества, которое должно бы ее поддерживать и развивать.

Л.И. Якобсон: Уже в первых выступлениях обозначились два направления. Интересны оба. Первое – выяснить, что означает местное самоуправление сегодня в своем реальном бытования, а не так, как у нас записано в законе. И второе – в какой мере муниципалитеты на местах представляют интересы людей и какова гражданская активность на местном уровне. Ясно, что журнал должен на оба отозваться и, может быть, еще на какие-то сюжеты, которые прозвучат в дискуссии. Однако имеет смысл, задавая вопросы, параллельно подумать, в какое русло мы направим наше обсуждение. Мне, и подозреваю, что не только мне, в высшей степени интересны оба русла. Но если дискуссия пойдет сразу по двум, боюсь, мы запутаемся, лучше выбрать одно.

Ю.М. Плюснин: Я бы ограничил это как сюжет маргинальный. Здесь проблема территориальной структуры, территориальной организации может быть рассмотрена в том смысле, что у нас есть ярко проявляющееся значение масштаба и плотности муниципалитета. Малые масштаб и плотность населения соответствуют и реальному самоуправлению, готовности участвовать в общественной жизни и почти поголовной удовлетворенности деятельностью местной власти. Это характерно для очень небольших муниципалитетов. Но когда мы берем масштаб городских округов, то здесь в самооценках людей мы видим интерес к экономическим проблемам, причем индивидуально ориентированный.

О.Б. Глазер: Насколько я понимаю, вы четко проводите водораздел между муниципальным управлением и местным самоуправлением. Что все-таки вы тогда понимаете под местным самоуправлением? Муниципальное управление – это все-таки деятельность органов местного самоуправления? Что такое местное самоуправление, независимо от того, есть ли такое явление или нет?

Н.И. Миронова: С моей точки зрения, местное самоуправление включает как муниципальное управление, так и общественное самоуправление.

О.Б. Глазер: Ваше исследование позволяет выявить какие-то региональные различия? Например, Карелия, Ингушетия – неужели все одинаково?

Ю.М. Плюснин: В нашем исследовании эти различия специально не исследовались. Нас интересовал в основном Центральный округ, немного Южный, немного Северо-Западный, Сибирский, Уральский округа. Коренное русское население. Вопрос, который вы задаете, мы сейчас поставили в качестве одной из тем исследований нынешнего года: посмотреть локальные и этнонациональные различия.

С.Г. Кордонский: Я хотел бы ответить на вопрос Ольги Борисовны. Поиски определений местного самоуправления нас не привлекают. Есть большая традиция спекулятивного определения, поиска сущности. Мы же попытались найти в эмпирии что-то такое, что можно было бы назвать местным самоуправлением, соотносясь, конечно, с философской традицией. Если есть поселение, в котором люди реально самоуправляются, значит, мы этот феномен относим к местному самоуправлению. Другое дело, что есть муниципальное управление как форма государственного управления. С точки зрения государства, что такое муниципальное управление? Приняли закон, ввели понятие муниципальной службы, набрали на работу муниципальных служащих, которые совсем не государственные служащие. Но, как и государственным служащим, им запрещено заниматься предпринимательством. С точки зрения населения, муниципальные служащие – это какие-то неполноценные государственные служащие.

Л.И. Якобсон: Чтобы уловить нечто главное, присутствовавшее в обоих вводных выступлениях, я бы выделил следующие темы. В какой мере органы местного самоуправления на деле представляют местные общности? Насколько реальны и жизнеспособны сами эти общности? Чьими интересами на деле руководствуется типичный муниципалитет? Однако не хотелось бы, чтобы, отвечая на эти вопросы, мы забыли об административно-территориальном делении, как таковом.

В.Д. Глазычев: Я считаю очень продуктивным подход, который здесь был обозначен: отделить реально действующее местное управление, являющееся пародией на local government в английской или германской традиции, от того явления, что с прошлого года стало частью государственного управления и политической системы. Здесь есть важная деталь. Не все обратили внимание на то, что с прошлого года на сельские поселения в целом ряде мест был распространен принцип выборов в советы по партийным спискам. Эта машина привела в новое движение бизнес-интересы, накрепко сплавленные с властью. Я приведу замечательный пример. Крупное село Челябинской области, больше 1 тыс. человек (для села это много), достаточно удаленное от города (более 100 км), чтобы находиться в ситуации автономного бытия. Единственный серьезный работодатель («отходников» не считаем, тем более что они редко участвуют в выборах) – крупный санаторий, подмявший под себя бывший колхоз, сделавший его подсобным хо-

зяйством, обеспечивающий больше 500 рабочих мест. Традиционно в селе был сильный совет, представлявший интересы местного населения. Задача состояла в том, чтобы использовать новую машину для того, чтобы этих людей в совет больше не пустить. Создается единым актом ячейка «Единой России» из работников санатория, а для того чтобы обеспечить «соревновательность» – фальшивая ячейка КПРФ помимо реально существующей, находящейся в оппозиции. В этом микропространстве реализуется довольно изощренная комбинация, по отношению к которой жители, разумеется, оказались отчуждены еще более, чем когда-либо.

Работает подобная схема достаточно эффективно там, где уровень численности населения не превышает 100–150 тыс. человек. Только на этом уровне возникает шанс конкурирующих партийно-хозяйственных групп, которые тем самым создают поле местной политической борьбы.

Если бы различие относилось только к этнокультурным группам! На самом деле вычленять типы можно, если и не до бесконечности, то долго. Скажем, малые города (к примеру, Пущино), являющиеся наследниками советской научной эпохи, наукограды. В каждом из них два населения: одно, унаследовавшее традицию шестидесятничества, детей их уже там нет, они на выезде, весь вопрос – будут ли внуки, а рядом с ними другое население – это дети бывших строителей и прочий пришлый люд. Это два сообщества, которые терпеть друг друга не могут, хотя внешне поддерживается благопристойность. На выборах мэра развернется борьба за вторых, которые на все согласны, или за первых – тех, кто пытается удержать психологический профиль научного центра, грезят о его возрождении. Та же самая картина прослеживается по всем ЗАТО Росатома. Это целая грозь совершенно специфических ситуаций, которые всерьез никем не изучались.

Насколько я знаю, повсеместно в т.н. муниципальных районах произошло фактическое сращение местной власти, органов федеральной власти, присутствующих там прокуратуры, налоговой инспекции, милиции и пр. Эти группы овладели собственностью на множестве территорий, создав ту феодально-помещичью структуру, о которой Симон Г达尔евич говорит достаточно убедительно. География этого процесса не изучена и не предъявлена. А между тем исследование, которое проводилось на деньги Всемирного банка по Пензенской губернии, Пермскому краю и в Мордовии, показало корреляцию между тем, были там государственные крестьяне или крепостные и сегодняшней готовностью людей к самообложению, к участию в совместной творческой деятельности. Никто не мог себе такого вообразить через 150 лет.

И еще одна действительно очень интересная ситуация. По сути дела происходит вытеснение даже тех выморочных элементов управления, которые называются самоуправлением. Вот, скажем, Камышловский район Свердловской области. При сокращении населения с 26 до 20 тыс. жителей, при рейдерском разгроме 14 хозяйств из 15 произошло четырехкратное увеличение численности милиции, трехкратное увеличение прочих служивых людей. Скементирован новый тип местной элиты, изгоняющей или повергающей в узилище самодеятельных индивидов. Мне самому пришлось обращаться к Полпреду Президента, чтобы в буквальном смысле слова снять наручники с одного из таких изгоев.

Там, где регион с плотным и хорошо контролируемым, просматриваемым из центра населением (например, Чувашия), никаких шалостей на уровне районов быть не может, все замкнуто на единую пирамиду. Чуть ситуация иная – и мы имеем множество пирамидок, каждая из которых вызывает к построению своего профиля. Для исследователя раздолье, с одной стороны, но, с другой – соотнести полученные сведения друг с другом чрезвычайно сложно, поскольку они трудно соотносимы, и дело тут не в методике. Рассмотрим пример Карачаево-Черкесии, которой я занимался достаточно плотно, – выборы мэра в Карачаевске несколько месяцев назад: кандидат от «Единой России» – дальний родственник президента республики, казалось бы, должен был сработать административный ресурс. Ничего подобного – клан прежнего гла-вы республики одержал убедительную победу, так что клановая конструкция оказывается куда мощнее формальных отношений. Границы между номинальными муниципиями, пастбища – вот тут настоящая жизнь, настоящая борьба. При этом существует свободная соорганизация внутри неформального, не пла-тищего налоги, не регистрируемого рынка, самообложение функционирует, участие его в решении местных проблем закреплено.

Сложить мозаику в как можно более полную картину довольно сложно. Конечно, здесь полевые испытания выступают на первый план. Любые спекулятивные, заранее взятые представления очень сомнительны – велика веро-ятность того, что ничего от них не останется.

Последнее. Поскольку коллеги занимались только малыми поселениями, а я занимаюсь и крупными, среднекрупными, здесь многомерность картины нарастает скачком. Есть политическая действительность, финансово-политические местные группы пребывают в сложных отношениях с региональными, действует московская колонизация со своими интересами и сво-ими способами получения контроля над землей, прежде всего городской и пригородной. Соответственно, происходит формирование блоков и антибло-ков, складываются реальные союзы более или менее независимых предпри-нимателей, создается поле, в котором можно говорить о зачатках местного сообщества и местного самоуправления, представленного самосознющей элитой. Для меня эта действительность реальна для городов с населением от 150 тыс. жителей. С точки зрения социолога, это *terra incognita*.

Л.И. Якобсон: Я бы сказал следующее. Действительно, мы не очень хо-рошо знаем, что же происходит на самом деле, наши знания фрагментарны, нет полной картины. Но ведь именно в таких ситуациях имеет смысл про-водить круглые столы. Это ведь не площадка для строго научного дискурса, базирующегося на развитой теории и обильных систематизированных эм-пирических данных. Когда явление уже достаточно изучено, налицо пред-мет для солидных монографий. Круглые столы хороши, когда знаний еще недостает, но уже что-то начало проясняться и формируются разные экспер-тные позиции. Тогда имеет смысл столкнуть, сопоставить наблюдения и точки зрения, что позволяет продвинуться в понимании предмета. Похоже, мы правильно выбрали тему круглого стола. Давайте попытаемся двигать-ся в направлении, заданном прозвучавшими выступлениями. Мы вышли на ключевые вопросы. Возможно ли подлинное местное самоуправление в

современной России? Где именно возможно? При каких условиях? Я к этому добавлю: а всегда ли оно есть благо? И для кого именно оно выступает благом? Имеется в виду местное самоуправление не по одной лишь букве закона, а те реалии, с которыми мы сталкиваемся в жизни. Все понимают: в разных частях нашей страны эти реалии неодинаковы. Достижима ли быстрая унификация и надо ли к ней стремиться?

С.Г. Кордонский: Не очень понятно, что происходит на уровне конкретных поселений, какие формы приобретает местное самоуправление. В целом логика этого процесса ясна: 10 лет строили вертикаль власти и заботились о благе народа. Однако реализованные инвестиционные проекты можно посчитать по пальцам, все остальное конвертировано в ресурсы, находящиеся в распоряжении местных элит. Эти ресурсы огромны – это десятки, а может быть, и сотни миллиардов долларов. Мы подсчитали, что с 14 км пляжа в Анапе в год собирают минимум 1 млрд. долл. А что происходит в рамках всей страны? Эти ресурсы требуют капитализации – либо в капитал, либо во власть. То, что сейчас происходит с выборами, это фактически инверсия ресурсов, накопленных в ходе «распила бабла», предназначавшегося на благо народа, местными элитами в реальную политическую власть. Мне кажется, с точки зрения большой политики могут начаться серьезные проблемы, поскольку в результате этих выборов к власти приходят люди трезвые, четкие, склонные к принятию жестких и конкретных решений, с которыми будет очень сложно договариваться.

О.Б. Глазер: Я бы все-таки не уходила в нашем обсуждении от 131-ФЗ, поскольку он – данность, которая так же шагает по стране, как «Единая Россия». Именно по нему во многом формируется в России местное самоуправление. И именно он делит в последние годы пространство регионов – субъектов Федерации на территориальные ячейки.

Но сначала я хотела бы отреагировать на то, что меня «зацепило» в предыдущих выступлениях. Юрий Михайлович говорил «местная власть». В этом есть какая-то, на мой взгляд, советская традиция: принято было говорить – «на местах». При этом под местами понимали самые разные по масштабу территории. Юрий Михайлович тоже имел в виду и районы, и города, и сельскую местность. У Вячеслава Леонидовича речь шла о том, что зачатки местного сообщества возникают при численности жителей свыше 150 тыс. А что же делать тем, кто живет в иных городах и в сельской местности? Конечно, разные по размеру территориальные образования имеют разные проблемы и разные механизмы их разрешения. Но в соответствии со 131-ФЗ то, что сейчас в России называется местным самоуправлением, формируется одновременно и на районном, и на поселенческом уровне, и это разное самоуправление. Хотя масштаб определяет далеко не все. Многое зависит от региональных и локальных условий.

Современное административно-территориальное деление (речь идет не о субъектах Федерации, а о городах, поселках и их статусе, о районах и сельской местности), как бы мы его ни называли – прокрустовым ложем, советским наследием, – это естественная, постепенно, десятилетиями, а то и

столетиями складывавшаяся канва, в которой живет население. Закон породил очень многое заранее не просчитанных, вообще не принятых во внимание территориальных последствий. (Я не склонна демонизировать власть и не думаю, что все было заранее просчитано, думаю, что слом предпосылок для самоуправления не был предусмотрен, а происходит спонтанно.) Заложенные в Законе принципы территориальной организации местного самоуправления сами по себе при реализации приводят ко многим искажениям, о которых говорили Симон Гдальевич и Вячеслав Леонидович. Кроме того, данный Закон позволяет (а во многих местностях и провоцирует) по политическим или экономическим соображениям отходить при формировании муниципальных образований от административно-территориального деления, а оно ведь, как правило, не случайно и отражает сложившееся расселение. В результате нарушается преемственность развития той или иной местности. Осуществляя местное самоуправление, люди действуют не в одиночку, а локальными сообществами. Территориальную общность нельзя создать вдруг, разделяя или объединяя сложившиеся прежде в иных границах населенные пункты, разрывая связи. Общность складывается десятилетиями и даже дольше. Когда нет идентичности, не надо ожидать от жителей солидарной деятельности, местного самоуправления.

В ходе реализации Закона нарушается также преемственность статистической информации, даже той убогой, которая оперирует крайне небольшим количеством показателей, потому что все то, что считалось (представлялось в отчетах) и группировалось по административно-территориальным единицам, очень скоро будет представляться по муниципальным образованиям. Следовательно, утрачивается возможность динамического анализа, в частности, населения и социальной сферы. В подготовительных материалах переписи населения, которая пройдет осенью 2010 г., предусмотрены результаты и по административно-территориальным, и по муниципальным образованиям. Но статистические данные на 1 января 2009 г. по сельской местности уже представлены только по муниципальным образованиям. Поэтому похоже, что грядущая перепись в последний раз обеспечит некоторую сопоставимость одних и других территориальных единиц.

Меня как исследователя, занимающегося социальным пространством, потому так волнует эта проблема, что реализация 131-ФЗ в субъектах Федерации породила мощнейшие административно-территориальные преобразования, затронувшие множество поселков городского типа, сельских округов (сельсоветов), а отчасти городов и административных районов. Что произошло на стадии формирования муниципальных образований? В силу объективных, а еще больше субъективных причин, причем чем ниже, тем более субъективных – особенно на уровне городов и сельской местности, существующая административно-территориальная структура оказалась во многих регионах неудобной. Люди, которые в регионах занимались формированием муниципальных образований, сочли момент благоприятным для того, чтобы отойти от сложившейся структуры. Мало того что 131-ФЗ в своей территориальной части плохо продуман, так как слабо соотносится с российскими реалиями расселения населения, внедрили его еще хуже, чем прописано. Превращали, скажем, административные районы в городские

округа, как это было массово сделано в Калининградской (там уже исправили), Сахалинской и Свердловской областях, а понемногу – в большинстве регионов. В течение 2004–2005 гг. около 500 поселков городского типа (из 1850) перевели в категорию сельских населенных пунктов или присоединили к городам. Около 3 тыс. сельских администраций (из 23 тыс.) перестали существовать: их объединили или просто расформировали.

Сопоставляя административно-территориальные и муниципальные образования, мы должны иметь в виду и территориальное соотношение, и соотношение статуса/вида. Однорядковыми можно считать единицы в следующих парах: сельсовет – сельское поселение; административный район – муниципальный район. С городскими единицами сложнее, но исследования на местности показывают, что города и поселки областного подчинения – это предтеча городских округов, хотя и не везде, остальные – городских поселений. При реализации 131-ФЗ в наибольшей степени оказалась искажена низовая структура (небольшие города, поселки и сельсоветы), т.е. именно тот уровень, на котором население может самоорганизоваться (тут я не соглашусь с Вячеславом Леонидовичем, когда он говорил о пороге в 150 тыс. чел.).

Это не сухая статистика. Можно ли ожидать эффективного самоуправления, если жители получают такие вот «пинки»? Например, перестал существовать город Сокольники в Тульской области, находящийся на расстоянии 30 км от Новомосковска, однако ставший его микрорайоном (и это не единственный случай в стране). В Муромском районе Владимирской области из 16 сельсоветов образовано всего два сельских поселения. Очевидно же, что при этом нарушаются все связи внутри территориальных сообществ, прежде обеспечивавшие целостность расселения: ясно, что происходит с медицинским обслуживанием, с клубами, возможностями для населения получения всяких справок и т.д. Да, в администрациях как-то выходят из положения: руководитель нового муниципального образования назначает заместителей, которые постоянно находятся в присоединенных центрах, – это бывшие председатели сельсоветов с копиями печатей; или, наоборот, где есть деньги на дополнительный автотранспорт, инспекторы выезжают из нового центра в присоединенные. Но остальные связи так не заменишь. Процесс продолжается: на Чукотке, например, в 2008 г. уже соединили попарно четыре муниципальных района в два. Формально административных районов осталось четыре, но за ними же теперь почти ничего не стоит – функций государственной власти на районном уровне немного, значит, и административных районов станет на два меньше. Именно эта низовая структура со сложившимися связями между центром и окружающей местностью, с людьми, которые там в течение многих лет руководили, будучи еще председателями сельсоветов, с жителями, не равнодушными друг к другу, при формировании муниципальных образований подверглась наибольшему изменению, а в некоторых регионах и разрушению.

Обсуждать эту проблему нам необходимо еще и потому, что на соотношение создаваемого муниципального устройства и административно-территориального деления как отражения сложившегося расселения почти не обращается внимания. В анализе реализации муниципальной реформы

юристы исходят из концептуально неправильного посыла. Нынешнюю реальность в соответствии с 12-й главой (переходные положения) 131-ФЗ они соотносят только с муниципалитетами, которые были сформированы по российскому закону о местном самоуправлении 1995 г., но не с исторически сложившимся расселением или пусть даже с советским административно-территориальным делением регионов. Поэтому и расставляются неправильные, на мой взгляд, акценты. Говорят о многочисленных нарушениях по сравнению с этими муниципалитетами, не замечая более значимых нарушений преемственности по отношению к сложившимся формам расселения.

Я думаю, что возможность развития местного самоуправления задается, в том числе, сетью населенных пунктов, их размером и функциями в системах расселения. То, что мы наблюдаем сейчас, есть наложение неправильной концепции в части территориальных принципов, заложенной в 131-ФЗ (глава 2), и уродливой реализации Закона. Из этого вывода проистекают две задачи. Первая: насколько возможно, пытаться Закон изменить. И вторая – независимо от того, как устроен закон, надо пытаться на «местах» обеспечить соответствие муниципальных образований сложившемуся в силу естественных факторов расселению.

Л.И. Якобсон: Вот и обратились к теме административно-территориального деления. Однако, как видите, речь все равно идет о том, где именно местное самоуправление реально и что в этом отношении меняется. Я бы привлек внимание к следующему моменту. Мы говорим: то-то и то-то сделали неправильно. А что, собственно, имеется в виду? Результат некомфортен – это эмпирический факт. Но суждение о том, что правильно, а что неверно, предполагает конвенцию о критериях. Есть следующая точка зрения (и именно она присутствует в подтексте закона): чтобы местное самоуправление стало единственным, необходим некий масштаб и соответствующие ему ресурсы. Если критерий – это короткий путь до печати, то, конечно, укрупнение нежелательно. Если же иметь в виду достижение масштаба, при котором можно рассчитывать на серьезные ресурсы и солидный менеджмент, вроде бы укрупнение целесообразно. Оправдался ли расчет – вопрос иной. Если критерий выбран правильно, надо заново попытаться действовать, сообразуясь с ним. А если критерий – это удобство управления сверху? По такому критерию мы получаем уже третью конструкцию, и, похоже, именно к ней сегодня тяготеет реальность. Итак, что, собственно, правильно, а что неправильно, и, главное, для кого? Не обязательно отвечать на этот вопрос прямо сейчас, но давайте будем держать его в памяти. Пожалуйста, кто хотел бы выступить?

А.М. Никулин: У меня есть комментарий по уже состоявшимся выступлениям. Прежде всего, стоит ли вообще давать определение местному самоуправлению? Я согласен, что здесь имеется большая схоластическая традиция. Еще Чичерин и Васильчиков спорили о том, что есть местное самоуправление. Чичерин говорил, что это последний капилляр в пальце государственной машины, а Васильчиков – что это особая негосударственная реальность. Но где может существовать реальное местное самоуправление?

Там, где местная власть, местное население способны сформировать свой собственный бюджет. А у нас с этим трудно, потому что, думаю, практически нигде на территории России возможности контролировать и формировать свой собственный бюджет нет. Однако, вот что меня всегда интересовало в связи с бюджетом: почему на уровне сельских поселений дотационность составляет от 78 до 89%? В разных поселениях дотации могут варьироваться – где-то 50, где-то 99%. Но в массе своей они укладываются в пределы от 78 до 89%. По-видимому, где-то здесь государство находит стандартную цифру, по которой и строится этот бюджетный дефицит.

Следующее, о чем мне хотелось бы сказать. Мне пришлось работать в проекте, о котором здесь говорилось, и участвовать в исследованиях, проводившихся во всех трех регионах – в Пермском, Пензенском и Адыгейском. Пензенский поражал крепостнической закваской и мощной историко-культурной традицией. Я должен сказать, что там проваливались блестящие организаторы либеральных идей – Сперанский, который был губернатором Пензенского земства, у него ничего не получилось, и Салтыков-Щедрин, бывший там какое-то время вице-губернатором. Интересно, что силу традиции там почувствовал и сам император Николай I. Мне рассказывали историки, что он очень высоко оценил пьесу Гоголя, пусть и не о местном самоуправлении, но о местной власти, «Ревизор». Он путешествовал в тех местах уже в позднее свое царствование. Лошади понесли его карету, она упала с обрыва Суры, он повредил ногу, его принесли в местный городок, и местные чиновники в ужасе стали думать, что делать с государем. И он, оглядывая их, сказал: «Я по типажу вас узнаю. Вот ты – Землянина...». Но самое интересное, что эти типажи вы можете обнаружить в современных органах местной власти в Пензе. Конечно, здесь важно понимать не только крепостнический, но и зверский характер губернаторской власти. Там, за исключением Сперанского и Салтыкова-Щедрина, власть была представлена мощной реакционной бюрократией.

Что касается Адыгеи, то здесь полная клановость.

По четырем группам активности населения, выделенным в исследовании, я бы хотел вот что сказать. Юрий Михайлович сказал, что, по его наблюдениям, позитивно относятся к власти наиболее активные, хорошо организованные группы женщин-бюджетниц. На местах, как правило, они ближе всего к местной власти, они же там работают. Они действительно нацелены на позитивный результат, на то, чтобы сформировать позитивный имидж власти. Несколько слов о краеведении. Краеведение могло быть и оппозиционным, как, например, эсеровское краеведение в 1920-е гг. Сейчас я наблюдаю такую удивительную традицию огосударствления краеведения. Краеведам местная власть заказывает: напиши симпатичный образ местной власти, ее истории, чтобы показать, что вся многовековая история нашего сельского поселения или города приводит к оправданию существующего администратора. Это тоже наблюдается сплошь и рядом.

Н.И. Миронова: Прежде всего хочу отреагировать на выступление Ольги Борисовны Глазер – о неправильной концепции территориальной организации, заложенной в 131-ФЗ, и ее уродливой реализации. Конечно, можно говорить о том, что современная муниципальная карта России неправильна,

работать с ней (особенно ученым) очень трудно, статистики у нас нет и т.д. Но это все же вторично по сравнению с вопросами: как вообще сейчас живется людям на земле? внесла ли в их жизнь что-то позитивное муниципальная реформа? стало ли лучше и кому стало лучше?

131-ФЗ унифицировал типологию муниципальных образований без учета всего многообразия российского пространства. Но если организовать множество типов муниципалитетов, то мы не приедем ни к чему. Здесь важно отталкиваться не столько от неправильной территориальной организации или типологии муниципалитетов, сколько от степени децентрализации полномочий и ресурсов. Многообразие федеральных структур, которые мы встречаем на территории одного муниципального образования, – это результат не децентрализации, которая у нас застопорилась, а деконцентрации власти.

Все это время шло два процесса. Один – деконцентрация власти, начиная с президентской, процесс создания федеральных округов. Второй – децентрализация – характеризует такое важнейшее качество и местного, и регионального самоуправления, как самостоятельность в пределах своего ведения. Так что более важная проблема, оставшаяся нерешенной, – это отсутствие реальной децентрализации и как следствие – отсутствие в России местного самоуправления и федерализма.

Если мы говорим о децентрализации власти в государстве, надо понимать, что субъекты РФ тоже к ней стремятся. Проблема же состоит в том, что мы сейчас уходим от децентрализации и впадаем в более сильную централизацию, так что вся ответственность, полномочия и ресурсы оказываются у федерального центра. Это происходит везде – и на региональном уровне тоже, учитывая то, как сейчас назначаются губернаторы, насколько велико влияние «Единой России» на формирование всей власти в государстве. Вячеслав Глазычев упомянул то, что происходило в селе Хомутинино Челябинской области. Как стало недавно известно, сформированный по партийным спискам муниципальный совет села Хомутинино из 10 человек до сих пор не функционирует, они (с 11 октября прошло уже четыре месяца) меняют списки, жители села до сих пор не знают, кто действительно в настоящий момент представляет их интересы.

Поэтому сейчас дело не в административно-территориальном делении, не в устройстве, не в муниципальной карте, а в нынешнем перераспределении полномочий и ресурсов, а также в степени самостоятельности, автономии как регионального самоуправления, так и местного. В нынешней ситуации, как и в период действия закона 1995 г. о местном самоуправлении (здесь даже ни при чем 131-ФЗ), важнее менять бюджетный и налоговый кодексы, чтобы наши сельские муниципалитеты не были дотационными в такой степени. Сейчас они не самостоятельны ни финансово, ни организационно.

Поэтому мне представляется очень важным определить некий минимум полномочий, позволяющий определенной территории получить статус полноценного муниципального образования, действующего самостоятельно в пределах взятых на себя обязательств, а значит ответственности. Кроме того, определить перечень факультативных полномочий, чтобы любая

территория, более сильная, могла бы из него к своему ведению принимать дополнительные полномочия – это и была бы реализация принципа субсидиарности на территории. Это дало бы ту самую динамику, которая позволит автоматически разделить, типологизировать разные территории.

В.Д. Глазычев: Самое главное – не впадать в ересь веры в начальство. Потому что бюджет имеет малое отношение к реальным финансовым и прочим потокам, которые проходят в самом крошечном мандате. Это реальные средства, это реальное самообложение бизнеса, что было и при Советах, и сейчас продолжается, просто никто не считает, как не считают предприятия до 20 человек, которых же нет в статистике, но они тем не менее существуют. В этом отношении крайне важно различать эти два горизонта химер, в рамках которых есть и 131-ФЗ, и межбюджетные отношения, и действительность. Редко, но случается, что регионалы меняют субсидию муниципалитетам на процент регионального налога, тем самым мотивируя их к деятельности. Но это исключительные случаи. Я все-таки просил бы по возможности продолжать полевые исследования. Чрезвычайно важно разбираться внутри муниципальной действительности. Мне довелось узнать, что такое Байкальск. Это 16 тыс. человек – малое поселение. Местное население там делится как минимум на четыре социальные группы: «комбинатские» – бывшие комбинатские, перешедшие в самодеятельность, представляют совершенно особое, активное меньшинство; «эмигранты» – специалисты, уехавшие на другие комбинаты и оставившие семьи на месте; районная и местная бюрократия, неплохо живущая в рамках этой химерической конструкции; наконец, внешний капитал, который активно туда входит и организует свой собственный лыжный курорт. Есть еще иркутские – Лимнологический институт Академии наук, готовый продаться. Вся это внутренняя стратификация – реальность, без знания анатомии этого сообщества мы обречены придумывать собственные химеры, отражающиеся или не отражающиеся в представлениях верхней власти, или рисовать «антихимеру» в ответ на химеру, которую нам подсовывают.

Л.И. Якобсон: Действительно, ключевой вопрос – это реальные потоки в своей совокупности. Бюджет – только наиболее прозрачная их часть. «Наиболее» не значит вполне или достаточно прозрачная, просто более прозрачная, чем другие. Позволю себе поделиться воспоминаниями: лет 10 назад, когда в очередной раз перекраивали межбюджетные отношения в направлении большей централизации, я написал газетную статью под названием «Власть не бывает бедной». Смысл ее сводился к тому, что, просчитывая последствия, надо понимать, что губернаторы и мэры так или иначе соберут с бизнеса то, что у них отнимает центр. И я не ошибся. Тогда, напомню, вертикаль была помягче. Но и сейчас губернатор и мэр – власть, хотя степень и механизмы их влияния менее обозримы и более разнообразны. А раз есть власть, есть и адекватные ей ресурсные потоки. Они совсем не обязательно идут в карман носителю власти. Это может быть финансирование вполне благих дел. Надо видеть эти потоки в их совокупности, однако они, как правило, непрозрачны. Как бы то ни было, опять получается выход на магистральную тему сегодняшнего дня.

няшней дискуссии: кого представляет местная власть, насколько она сильна, какие влияния испытывает, какие интересы выражает, кто к ней причастен? Ответы на эти вопросы – ключ, в том числе к объяснению характера ресурсных потоков.

С. Г. Кордонский: К вопросу о том, кому живется хорошо. Один из районов Мордовии (68 тыс. человек населения, тысячи зэков) находится в собственности главы района и членов его семьи – гостиницы, магазины, предприятия записаны за ними. Народ живет как при коммунизме в его понимании теми, кто жил в 1970-е гг.: 40 сортов водки в магазине, хлеб привозят домой, вся коммунальная инфраструктура работает, в последнем селе – вода, электричество. Население, зависимое от власти, живет хорошо. Нормальному человеку, активному, податься совершенно некуда, ему плохо. Бизнесом заниматься невозможно. Мальчики работают охранниками в Москве, девочки – «бухгалтерами».

К вопросу о бюджетном дефиците. Вот разделили страну на части, сделали их бюджетозависимыми. И зависимость от бюджетного финансирования сплачивает части страны в единое целое. Все бюджетополучатели заинтересованы как минимум в сохранении бюджетного финансирования. А как максимум – в его расширении. Поэтому они профессионально занимаются формированием иллюзии бедности. У нас и государственные, и муниципальные чиновники мастерски прибедняются. Но одно дело создавать иллюзию бедности для увеличения бюджетного финансирования, другое – реальная бедность. С нашим участием проведено большое исследование бедности, в котором выяснилось, в частности, что под бедностью понимается низкая степень обеспеченности ресурсами. А плохо обеспеченные ресурсами и реально бедные люди — совсем разные феномены.

Н.И. Миронова: В Кабардино-Балкарии средства теневой экономики равны бюджету всей республики. Эти деньги идут на образование детей в основном, на свадьбы, похороны и т.д.

Л.И. Якобсон: По-моему, мы все больше приближаемся к реальной картине. Кто хотел бы выступить?

Н.Е. Покровский: Управление муниципальными территориями и поселениями в социологическом ракурсе фокусируется, прежде всего, на вопросе «качества» тех, кем управляют. Иными словами, эффективность муниципального управления практически во всем зависит от степени просвещенности и «окультуренности» населения по целому ряду социальных, политических и экономических параметров. Нельзя строить систему муниципального управления в вакууме или рассчитывать ее на некий идеальный человеческий материал.

Само явление муниципальности, на мой взгляд, абсолютно неизвестно в нашей стране. Никто не знает, чем муниципальность отличается от государственной вертикали, что, по идее, это особый мир самоуправления на клеточном уровне социальных структур. В атмосфере непонимания, незна-

ния тяжело и сложно реализовывать судьбоносные планы оживления самой ткани самоуправления российского населения. На клеточном уровне «ткань» самоуправляющегося общества в России по-прежнему инертна, во многих случаях просто мертва. Как бы то ни было, закон о муниципальном управлении действует, происходит медленная и неравномерная трансформация управления, она создает особую социальную реальность на местах.

Прежде всего хотелось бы сосредоточиться на системе муниципального самоуправления сельских сообществ, а конкретно – на регионе ближнего Севера. Здесь все процессы развиваются весьма медленно. Экономическая обесточенность, депопуляция и многое другое приводят к крайней разреженности социальной ткани общества. Говоря о той социальной атмосфере, в которой происходит имплантация новой формы управления, у местного населения надо отметить наличие нескольких преобладающих синдромов:

1. Тотальная неудовлетворенность своим нынешним положением и состоянием, психологическая депрессивность, проявляющаяся, в частности, в виде жалоб на несчастную долю. Это характерное искусство *прибеднения*. Все от мала до велика жалуются, стенают, возмущаются своим прежде всего экономическим и социальным положением. Противоположный синдром – оптимизм (проявляющийся в желании максимально использовать наличные ресурсы), который, возникнув по тем или иным причинам, немедленно пропадает, и вновь воцаряется недовольство всем миром и своей долей. «При колхозах было все лучше» – так считают практически все. Историческая память в процессе идеализации прошлого уже истерла весь негатив совсем еще недавнего прошлого, оставив устойчивые воспоминания о небольших, но стабильных социальных гарантиях, которых сейчас нет.
2. Синдром тотального обмана населения времен лихих 1990-х. Мол, реформы этого периода во всех своих проявлениях были обманом. Источник обмана тем не менее не конкретизируется. На вопрос «Кто обманул?» отвечают по-разному: прежде всего, свои, живущие рядом, поблизости, а в конечном счете – «Москва», т.е. «правительство», «власть». Иногда огонь переносят на реформаторское правительство 1990-х, однозначно на Ельцина. В последнее время все чаще говорят, что это «американцы» так все устроили.
3. Исправить положение дел на местном уровне может только финансирование, а именно новая сельхозтехника, «горючка», беспредпосыпочный подъем муниципальной инфраструктуры (школы, больницы, клубы). Если все это каким-то образом откуда-то появится, то вся жизнь за одну ночь (почти дословно) изменится.
4. Но чуда, как считают, никогда не будет. И потому ничего не будет вообще. Ибо «городские» – московские, петербургские и т.д. – все по определению поголовно жулики, и ничего хорошего от них ждать не приходится. «Они, так или иначе, помешают». Перепрограммировать эти социальные настроения и синдромы, будучи представителем тех самых «городов, состоящих из жуликов», крайне сложно. В чем-то просматриваются черты чисто классового отношения к городским людям, и возникает мысль о классовой ненависти и классовых антагонизмах.

5. В этом контексте обнаруживаем и еще одну характеристику, а именно устойчивое мнение о том, что вся земля и ее ресурсы, находящиеся на территории муниципальных образований, полностью и безраздельно «принадлежат народу», не в абстрактном смысле, а вполне конкретно, – тем, кто живет в умирающих деревнях и поселках, деградирующих малых городах. «Это моя земля, и ее не отдам никому». Возникает удивительный парадокс, который Ж.Т. Тощенко называет «парадоксальность российского сознания». С одной стороны, это «моя земля», т.е. обозначается чувство большой причастности к этой земле. (Интересно, когда оно исторически возникло? Едва ли оно идет от дореволюционного крестьянства, ведь у него никогда не было собственности на землю. Быть может, известный ленинский декрет о земле 1917 г. родил это чувство обладания землей? Скорее нет, ибо колхозы мастерски провели отчуждение земли от собственника. Может, перестройка дала такое ощущение?) При этом, однако, в современных условиях ответственности за эту землю нет абсолютно никакой. (Крестьяне даже свои земельные паи не выделяют и сплошь и рядом не знают, где они нарезаны.) Сочетание всего этого парадоксальнейшее: с одной стороны, никого не пущу «к себе», но и ничего делать с этим «своим» не стану.

Все сказанное выше – это моментальный фотографический снимок текущей реальности. И на этом фоне разворачивается та самая муниципальная реформа, которая должна привнести самоуправление в сельские сообщества. Прямо скажем, непростая историческая задача. И потому с неизбежностью встает вопрос: а как же через муниципалитеты, через новую систему управления вносить в наличную социальную среду принцип самоорганизации, энергию самоуправления, можно ли вообще это сделать? Я высказываю гипотезу, согласно которой **во многих регионах и локализациях, во многих муниципальных образованиях сельской России возрождение социальной энергии может иметь только внешний источник**. Исходя из наличной данности, социальная ткань сообществ утратила способность к регенерации, ткань по всем параметрам развивается по линии отмирания и самоуничтожения поселений. Дополняет картину тот факт, что эти процессы развиваются на весьма богатой земле, потенциально способной стать зоной процветания. Это последнее обстоятельство, на мой взгляд, и призвано стать доминирующей целью муниципального управления. И воистину сказано, «кто был последним, станет первым». В этом смысле муниципальная Россия может иметь огромное будущее.

Увы, местная власть в наших условиях не демонстрирует никакого понимания этой перспективы. Муниципальные органы чаще всего принимают картину упадка как данность. Типичное высказывание представителя муниципального сельского образования: «Через 10 лет здесь у нас ничего не будет». И это убежденно заявляет тридцатилетний глава сельской администрации. Поэтому недостаточно просто нарезать территориальные округа, поделить бюджеты, искать источники финансирования. Во всем этом я вижу определенную управленческую сколастику. Речь может и должна идти о больших экономических решениях, которые, конечно, будут учитывать специфику муниципалитетов, но не подчиняться ей. Фактически встает во-

прос о программе реколонизации ближнего Севера России. Я в своих выступлениях стараюсь этого термина избегать по психологическим и этическим соображениям, поскольку вижу в нем заряд негативности и болезненного восприятия. Поскольку мои публикации могут читать люди, которые живут на земле и работают на ней, им, наверное, не очень хотелось бы быть объектом колонизации. Они обладают большой степенью гордости, уверенности в том, что они знают без подсказки, как надо распоряжаться землей. В связи с этим возникает у меня одна мысль, почти что философский вопрос. Право, чувство собственности на землю и, соответственно, причастность к своей малой родине, а потому и миссия ею управлять... но не отвечать за то, что на ней происходит. Если это так, то не измеряется ли собственность на землю не только и не столько правовыми нормами, сколько качеством управления этой землей и реальными достижениями на этой земле? И потому право собственности рано или поздно переходит к лучшим.

Л.И. Якобсон: Никита Евгеньевич, позвольте задать уточняющий вопрос. Это ощущение «моя земля, я ее никому не отдам» относится только к чужакам? А если местный бизнесмен поднялся, ему готовы отдать?

Н.Е. Покровский: Скорее да, ведь это больше относится к чужакам, к людям с модернизационной, инновационной системой в голове. А местные царьки и местные управленцы – это как бы свои, «мы с ними разберемся».

Ю.М. Плюснин: С моей точки зрения, существует не классовая ненависть местного населения к пришлым москвичам, а отношение к ним как к «природному» объекту, как к источнику ресурсов, который надо холить и лелеять, как медведя: поджидать у берлоги, а потом брать.

Н.Е. Покровский: Для присутствующих, незнакомых с нашими исследованиями, скажу, что с Юрием Михайловичем Плюсниным мы работаем в одной экспедиции – это Костромская область. Но я вынужден не согласиться со своим ближайшим коллегой. Местное население и муниципальные власти московских дачников как раз в основном игнорируют, а не используют. В дачниках они не видят большого экономического ресурса (не однодневного, а именно долговременного). Не предлагаются ни услуги, ни товары, ни продукты местного производства – все это буквально вытягивается с огромным трудом. Вам это известно не хуже, чем мне. Ведь вы строите экспедиционную и учебную базу ГУ–ВШЭ в костромском селе. Все услуги буквально выбиваются. И это при высоком уровне безработицы местного населения – еще один парадокс. Не так ли?

Е.С. Шомина: Будучи профессиональным географом, не могу не поддержать тему, касающуюся территориального устройства, но, не занимаясь специально разработкой этой темы, я только замечу, что у нас есть один из самых маленьких городских округов – город Свирск в Иркутской области, насчитывающий всего 14 тыс. жителей, и городское поселение город Мытищи, в Московской области, в котором проживают более 163 тыс. жителей – это са-

мое большое городское поселение. Таким образом, совсем нет никакой связи между размером муниципалитета и его статусом. И наш понятийный аппарат не имеет отношения к реальности.

Я хочу вернуться к тому, с чего начал Юрий Михайлович. Общественное самоуправление для меня является институциональным, организационным оформлением различных локальных инициатив жителей. Здесь картина следующая. Чем больше город, тем больше внутри его комитетов территориального общественного самоуправления. При этом они успешно развиваются практически только там, в тех регионах, где встречают поддержку муниципальной власти. Я недавно побывала в целом ряде городов (последним очень сильным впечатлением был Иркутск), где, с одной стороны, существует реальная самоорганизация на местах, там лидерам ТОСов не платят зарплаты, но их работу, их проекты поддерживают разными способами, не ставят их в положение малооплачиваемых муниципальных чиновников, как это случилось, например, в Саратове. Там лидеры ТОС чрезвычайно зависимы от городской власти и уже не реализуют «инициативы жителей», а выполняют команды городской власти. Возможно, это очень полезные команды, но это уже не территориальное общественное самоуправление. С другой стороны, в сельских поселениях (особенно малых) все чаще встречаются ТОСы, которые реально выступают и «организатором» жителей, и своего рода местной властью. Если учесть, что в таких поселениях именно сход жителей выполняет функции представительной власти, то значимость ТОСов для таких поселений действительно весьма велика. На уровне наших самых маленьких, самых слабых, самых отдаленных сельских поселений возникает или навязывается жителям территориальное общественное самоуправление как некоторый субститут того, что мы называем местной властью.

Я хотела объединить в некотором смысле тему территориального устройства и тему самоорганизации, потому что здесь есть определенная связь. Для меня это крайне интересная тема для наших следующих исследований, потому что имеют место совершенно другие взаимоотношения между самоорганизацией жителей и реальной местной властью.

Н.И. Миронова: Я бы поддержала идею о необходимости социальных аниматоров на территории, особенно на сельской территории. Действительно, было много таких примеров, когда это оказывало очень позитивное влияние, они описаны в литературе, и в моей практике были такие опыты.

Б.Б. Родоман: Когда в начале нашего заседания речь шла о пассивности населения, о его слабой способности к самоорганизации, то нарисовалась картина не всей России (хотя, может быть, большей части ее территории), а главным образом *внутренней периферии* «нечерноземной зоны», населенной преимущественно российским этносом. Картина достаточно известная и освещенная не только журналистами и социологами, но и в научной географической литературе. Я полагаю, что внегородская российская «глубинка» не заслуживает какой-то новой, искусственной и кампанейской колонизации. Не надо привлекать в нее ни трудолюбивых корейцев или китайцев, ни

многодетных таджиков, ни фермеров и коттеджных колонизаторов из столиц, не нужно устраивать там новые площадки для сборки автомобилей, а надо эту территорию оставить в покое, освободить от сколько-нибудь значительной социально-экономической нагрузки, потому что у большей части российской земли, при складывающейся новой территориальной структуре глобализированного мира, открываются неплохие экологические перспективы. Для сохранения биосферы и человечества считается необходимым, чтобы естественные, природные ландшафты занимали около четверти или трети всей земной суши, а Россия как раз и расположена на «лесопарковой периферии» Евразии. Ведь мы же не требуем экономического развития от Национального парка «Лосиный Остров», не плачем от того, что на этой части московской земли нет никакой промышленности и никакой политической активности (потому что там почти нет постоянного населения). Во всяком традиционно отмечаемом наборе недостатков найдутся свои достоинства. На этом основано мое представление о возможности экологической специализации большей части России в современном мировом хозяйстве – ее превращения в природные заповедники и парки всемирного значения.

В крайне малолюдной провинциальной «глубинке» местное коренное население должно получать социальную поддержку от государства только за то, что оно там ещё живёт, поскольку сам факт его проживания является положительным для поддержания традиционного ландшафта. Так делается во многих государствах. Ожидаемое отличие от России должно быть не принципиальным, а количественным. Одно дело, небольшая часть страны, населённая саамами в сравнительно небольших Норвегии, Швеции, Финляндии, и другое дело – наши миллионы квадратных километров лесного бездорожья, где всё ещё обитает (и деградирует) коренной, «титульный» этнос, но продуктивная аналогия имеет место. Отчасти понятна и оправданна известная ксенофобия российских «аборигенов», пассивное чувство хозяина, похожее на ощущения «собаки на сене» – это простое нежелание изменять привычную среду обитания, обычная боязнь перемен, всегда в нашей стране чреватых каким-нибудь ухудшением. Да, наши «туземцы» выживут любого непохожего на них самодеятельного законопослушного фермера, отвергающего криминальную крышу, который к ним придёт и будет что-то делать с предпринимательским риском и прицелом на отсроченные результаты, способные привести к социальному и экономическому возрождению региона. Но эти же местные жители нередко готовы продать свой земельный пай и свои права любому городскому богатею и бандиту за наличные гроши, которые можно сразу пропить, – ситуация, обычная при взаимоотношениях «аборигенов» с «колонизаторами». Редконаселённым и деградирующими пространствам России нужна международная опека, аналогичная программам по поддержанию малых коренных народов. Почему мы должны заботиться об эвенках и не заботиться также о русских, которые живут где-нибудь в посёлке Красная Заря в глубине Тверской области? Алкоголизация и дебилизация народа в межмагистральных ячейках (на внутренней периферии) Центральной России не меньше, чем на далёкой Чукотке. В рамках опеки над человеческими популяциями с ограниченными социальными навыками и возможностями желательно терпеливое и долгое воспитание

зачатков самоорганизации и самоуправления. А если будет спущен из Московского Кремля указ «Организовать местное самоуправление в такие-то сжатые сроки», то его результаты будут «как всегда».

Искусственные мероприятия, навязываемые чиновниками и выполняемые формально, для отчёта, обречены на провал. Так называемое местное самоуправление, которое время от времени предписывается сверху в порядке какой-то периодически возобновляемой кампании, не может стать не чем иным, как размножением и дублированием государственного бюрократического аппарата и адекватного ему административно-территориального деления.

На российском постсоветском пространстве как никогда раньше существует закон *автомодельности* – каждая административно-территориальная единица старается копировать целое государство во всём, в чем только возможно, порой доходя в этом до абсурда. Если при главе государства стоит правительство, состоящее из министров, то такой же набор управленцев должен быть и в каждой территориальной ячейке. Чем меньше административная единица, тем больше в ней будет доля чиновников – получается так.

Сегодня в нашей стране существуют две тенденции. Первая – главная – большой и всесторонний *регресс*: ликвидация всяких остатков федерализма, назначение губернаторов, передача власти заранее намеченным преемникам и наследникам, бессрочное доминирование одной правящей партии, криминализация «правоохранительных» органов, подчинение правосудия исполнительной власти, восстановление цензуры в СМИ и т.д. Вторая – *имитация развития и прогресса*, в том числе в сфере государства и права, – продолжение демократической риторики, запущенной в 1990 г. В русле этого говорения, предназначенного отчасти для зарубежных ушей, временами всплывают такие выражения, как «гражданское общество» и «местное самоуправление», тем более что последнее декларировано в Конституции (гл. 8). На самом деле существующая ныне центральная власть никакого местного самоуправления не желает. Его тем более не хотят и главы регионов – «субъектов Федерации».

Что можно противопоставить вековому российскому обычаю насаждать всякое общественное благо только сверху? В интересующей нас теме это могут быть попытки выявить, чтобы затем вывести из тени, облагородить и легализовать реальные формы самоорганизации, которые существуют «внизу», в народной толще: различные «мафии», кланы, теневые кооперативы, основанные на земляческих и родственных связях; поддержание элементов общественного порядка «бандитами» (полукриминальными хозяевами), поделившими свои территориальные сферы влияния (вместо свободной конкуренции). У нас ещё нет достаточно общепринятого языка для описания российского экономического и социального уклада (строя), но есть люди, которые всё это изучают с учётом региональных и этнических различий.

Велик соблазн искусственного создания более или менее самодостаточных территориальных сообществ, которые защищают свои права, ощущают себя активными хозяевами земли, на которой живут, берегут и экономят разнообразные ресурсы, в том числе и время, затрачиваемое на повседневные перемещения. Но нужно решить, есть ли у такого сообщества

ландшафтная база. Одно дело, если это остров в море – тогда сама природа при слабости и даже полном отсутствии государственной власти и иного нажима сверху подталкивает людей к самоорганизации. Но если вы навязываете эту модель какой-то части большого города или части городской агломерации, шансы на успех будут меньше. Большинство административно-территориальных единиц – не острова, а части расселенческого континуума, более или менее произвольно из него в своё время вырванные и постепенно ставшие реальными «социальными телами» лишь вследствие длительной искусственной изоляции бюрократического происхождения. Многие внутригородские округа и районы, а также пригородные поселения и всякого рода города-спутники, части городской агломерации, не обладают реальной «органической» целостностью, отдельностью и функциональной автономией. Подавляющее большинство их жителей, находящихся в активном, трудоспособном возрасте, работают, отыкают, развлекаются вне своего микрорайона, поэтому привязать этих людей к их малой территории и заинтересовать окружающей средой, простирающейся непосредственно за пределами их дома, бывает трудно. Строить муниципальную организацию общества на низшем уровне можно лишь путём учёта и совершенствования повседневной подвижности населения.

В размытом континууме городской среды, постепенно переходящей (на окраинах) в пригородную и внегородскую, не всегда будет легко найти целостный реальный фрагмент, требующий муниципального самоуправления именно в данных, а не иных границах. Если отходниками называют людей, которые работают вне своего спального поселения, то тогда можно и меня считать отходником, потому что я живу в Северном округе Москвы, а на службе числюсь в Северо-Восточном. Но таково же и большинство моих коллег, в том числе и присутствующих на нашем заседании. Местное самоуправление, не привязанное к повседневным миграциям людей и не вытекающее из реального бюджета используемого ими времени и пространства, обречено на то, чтобы быть сферой обслуживания детей дошкольного возраста, домохозяек и неработающих пенсионеров, из среды которых, по логике вещей, и должно избираться руководство малыми территориальными общинами.

В заключение я хочу выразить свое сочувствие факультету и кафедре, которые изучают явление, не существующее и пока невозможное в России, а именно муниципальное самоуправление. Но они обязаны его изучать, потому что на это отпущены деньги, получены гранты, и надо делать вид, что объект существует, хотя в глубине души в него трудно поверить. Но, несмотря на такую печальную ситуацию, я всё же призываю изучать и дальше реальные факты. Вот, Симон Гдаевич Кордонский небезуспешно изучал реальность – административный рынок, сословную структуру общества – в стране, где, по общепринятым мнению, ни рынка, ни сословий не было. Я приветствую это направление – непредвзято выявлять новую реальность и создавать язык для её описания.

Л.И. Якобсон: У меня уточняющий вопрос. По сути, была высказана мысль, что местное самоуправление невозможно. Вместе с тем было сказано, что кое-где управляют бандиты. Надо полагать, они стремились к вла-

сти не потому, что всю жизнь мечтали командовать «понарошку» или быть безотказными винтиками вертикали. Они ведь не только числятся местным начальством, но действительно что-то решают. Так, может быть, это и есть местное самоуправление, пусть далеко не самый привлекательный его вариант. Для нас местное самоуправление – только что-то «белое и пушистое»? И когда мы говорим, что нечто невозможно, то имеем в виду белизну? Или невозможна вообще никакая самоорганизация, если имеется вертикаль? Или, наконец, возможна местная власть, не слишком встроенная в вертикаль, однако невозможна её реальная подотчетность населению? В последнем случае суть дела не в том, что мэр – нехороший человек, а в том, что он мало зависит от населения, пусть даже будучи ангелом во плоти. Ясно, что речь идет о принципиально разных представлениях. Какое из них адекватно реальности? Или, точнее, в каких пропорциях они отражают нашу многогранную реальность?

С.Г. Кордонский: Появилось новое понятие в нашей работе, оно называется «гражданское общество служилых людей», это реальное местное самоуправление. Те муниципальные чиновники, о которых говорил Глазычев, связаны очень тесными отношениями между собой по распределению ресурсов. Это реальное гражданское общество, реальное местное самоуправление, оно совсем не «белое» и совсем не «пушистое». Оно принципиально не поддается описанию, поскольку описание его убивает, а порой может служить основанием для возбуждения уголовного дела. Но тем не менее оно есть.

Т.Е. Кузнецова: Мы здесь договорились до того, что никакой местной власти не надо, мы ее не признаем, потому что ее заменят ТОСы, и вообще якобы неясно, что такое местное территориальное самоуправление. Но ТОСы – это территориальное *общественное* самоуправление, которому посвящена специальная статья в 131-ФЗ. Это не власть, а объединение людей для решения конкретных временных задач. Власть – это власть, и она должна быть на низовом территориальном уровне. Это узаконено Конституцией РФ, и давайте исходить из этого. Есть государственная власть – федеральная, есть государственная власть региональная – она, кстати, никакое не местное самоуправление, как нас здесь пытались убедить. На местном же уровне должно быть местное территориальное самоуправление как негосударственная форма власти, но это власть.

С.Г. Кордонский: А скажите, пожалуйста, лесничий на уровне ТОС – это кто такой?

Т.Е. Кузнецова: Лесничий – это представитель федеральной власти.

С.Г. Кордонский: Он является членом местного гражданского общества.

Т.Е. Кузнецова: Конечно, лесничий – член местного сообщества, также как и другие служащие на муниципальном уровне, исполняющие государ-

ственными полномочия. На местном уровне государственную власть представляет не только лесничий, но и военком, и налоговик и др. Но я хочу напомнить, что на местах, на низовом уровне территориального развития страны должна быть наряду с работниками, выполняющими функции государственной и региональной власти, реальная местная власть – местное самоуправление, предписанное Конституцией РФ, еще раз повторю, как форма негосударственной власти. Пока она еще до конца не стала самостоятельной властью, местным самоуправлением. Для того чтобы это случилось, в стране должен пройти нормальный процесс муниципализации. Это процесс, который прошли все страны. Почему мы должны идти другим путем? Почему мы должны ориентироваться на бандитов или каких-то маргиналов, о которых упоминалось как о власти?

Л.И. Якобсон: Уточняющий вопрос. При каком условии мы будем говорить, что состоялась муниципализация? Потому что по закону она уже имеет место. Что значит – проводить муниципализацию?

Т.Е. Кузнецова: Имеется комплекс признаков, которые определяют муниципализацию. Прежде всего, на государственном уровне должен быть решен вопрос о том, что такое муниципальный уровень. Известно, что признанными являются федеральный и региональный уровни, но есть еще и муниципальный уровень в нашей стране. Юридически это вроде бы признано, но пока этот уровень не самостоятельный и экономически не самодостаточный.

Надо дать людям свободно развивать хозяйство в рамках муниципалитетов и межмуниципальных отношений, во главе с местным самоуправлением как негосударственной формой власти. Однако пока для этого практически ничего не делается. Все централизовано, как было при царе, как было при советской власти, даже при советской власти были элементы децентрализации. Сейчас же бюджетная и административная вертикаль поглощает абсолютно все.

Л.И. Якобсон: Возьмем конкретную территорию, о которой говорил Никита Евгеньевич, и признаем ее самостоятельность. Пусть самооблагают, ни копейки у них не возьмем. Живите, лечите, учите, стройте дороги! Так они завтра же вымрут или разбегутся, потому что живут они за счет одного из множества тонюсеньких ручейков из нефтяной трубы. Вот такова наша объективная реальность. Как быть в этих обстоятельствах, не слишком совместимых с идеальными представлениями?

Именно потому, что все мы за экономическую самостоятельность местных сообществ и очень хотим нащупать пути к ее обретению, я повторю заданный вопрос. Представим себе довольно типичную для нашей страны картину: сельская местность практически не имеет доходных источников, чужаков туда не пускают; такой местности дают свободу и предлагают стать самодостаточной. А они бы и рады, но не готовы. Это, кстати, касается не одной только ресурсообеспеченности, но и ментальности. Что и как следует делать? Какова надежда на успех?

Т.Е. Кузнецова: Та мозаичность территорий, которая наблюдается в различных регионах страны и о которой сегодня неоднократно упоминалось, в основном – однородна, поскольку везде бедна и убога. Между тем муниципальная территория в принципе должна быть экономически самодостаточной на основе использования местных ресурсов и особенностей. Причем не за счет так называемого самообложения, а за счет использования местных возможностей, труда местного населения, справедливой налоговой системы, развития бизнеса на территории, использования муниципальной собственности и т.д.

Что же касается муниципализации, то она означает становление муниципального уровня как самостоятельного уровня в территориальной организации страны. В настоящее время муниципальный уровень на практике не закреплен как самостоятельный и не воспринимается в качестве такового. Он практически лишен своего представительства в Федеральном собрании страны. С переходом на выборы в Государственную Думу по партийным спискам муниципалитеты практически лишились своего представительства в главном органе страны. Совет Федерации, представленный сенаторами от регионов, отражает в высшем органе власти прежде всего интересы регионов. Муниципальный уровень в данном случае оказывается представленным с точки зрения преимущественно интересов региона. Между тем зачастую экономические интересы муниципалитетов по многим направлениям не совпадают с интересами региона. Это проявляется в межбюджетных отношениях, в развитии и использовании муниципальной территории и ресурсов, в создании муниципальной инфраструктуры, в соотношении реальных функций муниципалитетов и регионов и возможностей их реализации каждым из них и т.п.

Кроме того, муниципализация означает совершенно новые принципы организации и развития территории страны с точки зрения использования ее потенциала, перспектив развития отдельных местностей, условий жизни населения на этих территориях. Это прежде всего выражается в принципиально ином перераспределении не только функций (которые должны передаваться ни сверху вниз, а снизу вверх), но и средств на развитие территорий, что требует иных межбюджетных отношений. В данном случае муниципализация означает переход от существующего уже долгие годы отраслевого подхода к развитию территории, ее пространственному развитию, т.е. от принципа «размещения производительных сил» и выделения средств на эти цели, к диверсифицированному и комплексному освоению и использованию возможностей, особенностей, ресурсов конкретных территорий.

Необходимо формирование муниципальной собственности, законодательно провозглашенной в качестве самостоятельной формы собственности, но не ставшей таковой практически.

Муниципализация, базируясь на расселенческо-поселенческой сети, эту сеть и формирует, определяя функции различных типов поселений, их взаимодействие в границах муниципалитетов, формы и виды взаимосвязей по хозяйственной специализации, развитию инфраструктуры, созданию социальной среды и т.п. Она тесно связана с напрасно забытым ныне, но чрезвычайно развитым в царское и даже советское время микрорайонированием,

которое на основе дифференциации территорий по совокупности природно-ресурсных и социально-экономических показателей позволяет выявить типы возможных муниципальных образований, обладающих специфическими чертами, базирующимися на использовании возможностей местных ресурсных и социальных особенностей. Муниципальные территории, как правило, имеют местный потенциал и местное самоуправление, часто уже готово его использовать, но закон строго регламентирует полномочия местного самоуправления. Поэтому нужно, чтобы местное самоуправление имело возможность самостоятельно определять потенциальные возможности своей территории с учетом фактического состояния и современных тенденций ее производственно-хозяйственного и социально-экономического развития.

Развитие муниципалитета на основе местного самоуправления вовсе не означает, что его территории и власть на ней выпадают из государственного устройства страны. Местное самоуправление выполняет функции по управлению территорией, как делегируемые ей государственной властью, так и относящиеся только к муниципальной территории и выполняемые в интересах населения данной территории, использующие местный ресурсный, социальный и кадровый потенциал, недоступный для реализации другими управленическими уровнями (федеральным и региональным). И те и другие функции местного самоуправления регламентируются государственным законодательством и осуществляются под его контролем. Правильнее было бы сказать, что местное самоуправление должно делегировать функции, которые выходят за границы интересов местного сообщества, на управленические уровни более высоких порядков, но это для России пока слабо достижимая форма организации местной власти.

О.Б. Глазер: Я хочу абстрагироваться от политической составляющей, а может быть даже от властной составляющей. Я предлагаю идти от ресурсов территории. Кадастровая оценка земли проводилась уже несколько раз, и вот в тех регионах, где она свежая, пришли к неожиданной ситуации. Городские власти в этих регионах говорят, что, если бы они ввели налог на землю в соответствии с этой новой, сильно возросшей кадастровой стоимостью без понижающих коэффициентов, был бы социальный взрыв, причем как от предпринимателей, так и от населения, которое платит за свои сотки. Сами муниципалитеты вводят понижающие коэффициенты, они вправе это делать, значит, в механизме налогового наполнения местных бюджетов уже что-то нащупывается. Недовольство населения и предпринимателей – с одной стороны, возможность наполнить бюджеты (есть же и небандитские потоки в бюджет) – с другой. Есть то, на что повлиять нельзя, но ведь есть и то, на что влиять, оказывается, можно. Постепенно налог на землю, особенно в таких регионах, как Краснодарский край, Ставропольский край или Кабардино-Балкария, должен наполнять бюджеты. Важно, чтобы его платили. У нас в Институте географии существует группа, которая работает с Московской областью и учит муниципалитеты, как увеличить собираемость налогов. И вот выясняется, что не так безнадежна задача увеличения поступлений в бюджет. Пусть это будет обеспечивать уже не 10%, а 20%. Конечно, это мало, но все же, оказывается, повышение возможно. Мне ка-

жется, что нужно пытаться анализировать и находить пути ресурсного обеспечения местного самоуправления, а не сводить все к властным и теневым отношениям.

Я была в Абинском районе Краснодарского края, где как раз удается именно за счет земельного налога наполнять бюджеты поселений. Это уже позволяет им участвовать в реализации краевых программ на своих территориях – по строительству и реконструкции дорог, клубов, школ, стадионов и пр. Край финансирует, например, 80% при условии, что поселение даст свои 20%. Речь идет всего-навсего о том, чтобы найти эти 20%, к которым добавится софинансирование субъекта Федерации. Хотя, конечно, в бедных регионах и это сложно.

Н.Ф. Шиляев: Я хотел бы сказать в порядке реплики. У нас вроде бы совсем не депрессивный регион, но обозначенная в сегодняшнем обсуждении проблема финансовой несамостоятельности местного самоуправления тоже есть. С изменением бюджетного устройства субъекта Федерации все муниципальные образования округа на сегодняшний день стали дотационными, поскольку фонд развития муниципальных образований теперь финансируется не прямо, а через окружной бюджет. Так, еще несколько лет назад Сургут имел бюджет порядка 9 млрд. руб., а сейчас похудел на 3 с лишним миллиарда. Но есть еще одна проблема, скорее уже административно-территориального устройства муниципальной власти. Это системный конфликт между административными районами и крупными городскими поселениями, не имеющими статуса прямого окружного подчинения. Это касается и ряда сельских поселений, которые имеют ощутимую долю самостоятельных источников финансирования. Случай, когда районная власть не хочет терпеть самостоятельные фигуры во главе поселений, не единичны, и административный ресурс, при нынешнем распределении полномочий, тут используется весьма жестко. Более того, обозначая этот вопрос на страницах журнала, мы столкнулись с ощутимым недовольством ряда глав районов.

Л.И. Якобсон: Симон Гдаевич, поскольку вы начинали, наверное, стоит несколько обобщающих слов сказать.

С.Г. Кордонский: Вряд ли здесь можно какое-то обобщение сделать, понятно, что проблема настолько сложна, что возможно множество способов ее представления, интерпретации. Это первое. Второе. Фактура у нас в основном исчерпывается казусами. У нас практически нет систематических исследований. Но мы уже в Высшей школе экономики подошли к тому, чтобы объединить усилия нескольких кафедр и факультетов с тем, чтобы начать систематическое исследование того, что сейчас называется местным самоуправлением, а с моей точки зрения, является основой нашей жизни и социальной стабильности.

Л.И. Якобсон: Я тоже скажу несколько слов, поскольку надо заканчивать на оптимистической ноте. В данном случае поиск оснований для оптимизма, конечно, требует некоторых усилий. Что ж, такова обязанность

главного редактора. Да, действительно, мы пока не столь уж много знаем. Эмпирический материал накапливается, но в сравнении с тем, что происходит в реальности, это скорее фрагменты, кусочки мозаики, а между ними пустоты. Однако разные исследовательские группы, каждая со своих позиций, пытаются анализировать ситуации в разных частях страны. Эти ситуации несхожи между собой, но есть некая общая черта, конечно не всюду отчетливо проявляющаяся. А именно – процесс самоорганизации пошел снизу. Он очень неравномерен, он идет далеко не идеальным образом, он встречает сопротивление. Сопротивление принимает, в том числе, форму уголовных преследований, причем нельзя сказать, чтобы совсем не заслуженных. Коррумпированность на местах такова, что образцово «белые и пушистые» к власти причастны довольно редко.

Если бы все сводилось к вертикали, не было бы конфликтов с не всегда предсказуемыми последствиями, не было бы борьбы за передел местной власти и контроля над ресурсами, который она обеспечивает, не было бы того разнообразия ситуаций, которое мы сегодня наблюдаем. Вероятно, картина была бы более благостной, зато отсутствовал бы потенциал развития.

У нас самоуправление вырастает в специфической ситуации, когда для большей части территории страны невозможно приемлемое развитие лишь на базе собственных ресурсов. Огромную часть населения страны так или иначе кормит федеральный центр. Разумеется, он сам ничего не производит. Он распределяет средства от продажи того, что найдено в наших недрах.

Надо ли удивляться, что становление территориальной самоорганизации идет у нас негладко, подчас причудливо? Строго говоря, и в других странах, например в США, местное самоуправление не всегда выглядело как на парадном портрете, да и сегодня, если присмотреться, едва ли так выглядит. Подчеркивать это необходимо отнюдь не ради самоуспокоенности. Напротив, есть причины для беспокойства, и не последняя из них следующая.

Ссылки на слабость, а нередко и несостоятельность местного самоуправления часто используются, чтобы едва ли не поставить на нем крест или превратить в фикцию. Вот этого, по моему убеждению, допустить нельзя. Уже сегодня в стране есть вполне жизнеспособные очаги местного самоуправления, и то, что их пока не слишком много, – не основание их затаптывать. Это верно хотя бы потому, что только на базе местного самоуправления может происходить становление зрелой демократии. В отличие, например, от советской власти, ее невозможно выстраивать сверху вниз.